



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM
DESENVOLVIMENTO DO TRÓPICO ÚMIDO
PROGRAMA INTERNACIONAL DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO DO
DESENVOLVIMENTO

**“A GUERRA DAS ÁGUAS:
Concepções e Práticas de Planejamento e Gestão Urbana na
Orla Fluvial de Belém (PA)”.**

MÁRCIO DOUGLAS BRITO AMARAL

Belém do Pará

2005

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO
CURSO INTERNACIONAL DE FORMAÇÃO DE ESPECIALISTAS EM ÁREAS
AMAZÔNICAS

**“A GUERRA DAS ÁGUAS:
Concepções e Práticas de Planejamento e Gestão Urbana na
Orla Fluvial de Belém (PA)”.**

MARCIO DOUGLAS BRITO AMARAL

Dissertação apresentada ao Curso Internacional de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento (PLADES) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará como requisito para obtenção do Grau de Mestre.

Área de Concentração: Política do Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior.

BELÉM
2005

Amaral, Márcio Douglas Brito

A Guerra das Águas: concepções e práticas de planejamento e gestão urbana na orla fluvial de Belém (PA) - Belém: UFPA/NAEA, 2005

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, 2005, 229 p.

Bibliografia: p. 222 a 229

1. Planejamento e Gestão Urbanos. 2. Orla Fluvial de Belém. 3. Imagem de Cidade.

I. NAEA/UFPA. II. A Guerra das Águas: concepções e práticas de planejamento e gestão urbana na orla fluvial de Belém (PA)

MÁRCIO DOUGLAS BRITO AMARAL

**A GUERRA DAS ÁGUAS:
Concepções e Práticas de Planejamento e Gestão Urbana na
Orla Fluvial de Belém (PA).**

Dissertação apresentada para obtenção do Grau de Mestre
em Planejamento do Desenvolvimento pelo Núcleo de
Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do
Pará.

Data da defesa: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior(Orientador)

Profª Drª Rosa Acevedo Marin (Examinadora Interna)

Profª Drª Edna Castro (Examinadora Interna)

*Belém, Belém acordou a feira
Que é bem na beira do Guajará
Belém, Belém menina morena
Vem Ver-o-pêso do meu cantar
Belém, Belém és minha bandeira
És a flor que cheira do Grão-Pará.*

CHICO SENA

*Aos cidadãos e cidadãs da Cidade de Belém do
Pará, que, no seu cotidiano, constroem a si
construindo a cidade.*

AGRADECIMENTOS

Seria egoísmo de minha parte imaginar que este trabalho tenha sido realizado a uma só mão. A produção científica nunca é resultado de um trabalho individual, é sempre fruto de uma construção coletiva em que muitas pessoas são envolvidas: familiares, amigos, orientador... Sei que seria impossível agradecer a todos, por isso, ficarei apenas com aqueles que me vem à memória cansada pela madrugada.

De modo especial, agradeço ao grande mestre Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior, pela orientação, pela amizade, pelas oportunidades e, principalmente, pela paciência. Obrigado, por acreditar que este trabalho seria possível.

Aproveitando, quero agradecer aos amigos dos projetos de pesquisa, “Produção do Espaço e Uso do Solo na Orla Fluvial de Belém” e “Espaço e Cidadania na Orla Fluvial de Belém: Praticando a Geografia em Ambientes Não-escolares” (Marcos, Estevão, Beatriz, Bruno, Tiago e Rovaine), que muito contribuíram com a discussão do referencial teórico e com a obtenção dos documentos.

A meus pais, Valdívio e Jane, que com carinho, amor e vivência me dão forças para lutar por um mundo novo, marcado pela dignidade, pela liberdade, pela ética e pelo amor.

Aos meus amores de todos os dias e do dia todo, Rovaine e Danny. Vocês estão sempre comigo; mesmo quando pareço distante, guardo-as em meu coração. Obrigado por acreditarem no meu sonho e pela força do dia-a-dia, sem a qual eu não suportaria o cansaço. Junto com elas agradeço também, a toda minha família, especialmente às pequenas Tereza Izabel, Loraine e Nayane.

Aos amigos e professores do PLADES/NAEA, pelos momentos de sabedoria, carinho e descontração: José Antonio, Rosilene, Roberto, Michel, Sandra e todos os outros.

Aos companheiros que me ajudaram na descoberta de que a produção do conhecimento deve ser saborosa e desejante “cartografias do desejo”: Aderbal, Átila, Fábio e Mário.

Enfim, a todos (as) aqueles (as) que, na sua labuta cotidiana, sonham e constroem uma sociedade e um espaço novo, fundado na justiça, na igualdade, na liberdade, no respeito à diversidade, no amor.

RESUMO

A presente dissertação discute as concepções e as práticas de planejamento e gestão urbana na orla fluvial de Belém, tendo como referência empírica de análise as intervenções nela realizadas pelo Governo do Estado do Pará - Complexo Estação das Docas e Núcleo Histórico Feliz Lusitânia - e pela Prefeitura Municipal de Belém - Complexo Ver-o-Peso e Projeto Ver-o-Rio. A partir da análise desenvolvida pôde-se chegar às seguintes conclusões: 1) Nas intervenções urbanas desenvolvidas na orla de Belém estão presentes duas perspectivas de gestão e planejamento urbanos: a gestão estratégica de cidades, modelo adotado pelo Governo do Estado, e a gestão participativa, utilizada pela Prefeitura de Belém; 2) Os conflitos existentes no plano teórico-metodológico entre as duas concepções de gestão e planejamento urbanos, acabam se manifestando nas paisagens e espaços por elas produzidos. Na Estação das Docas e no Feliz Lusitânia, busca-se a produção de um espaço caracterizado pela suntuosidade, pelo luxo e pela seletividade. No Ver-o-Peso e no Ver-o-Rio, por outro lado, procura-se resgatar espaços marcados pelo regionalismo, a identidade ribeirinha e ao uso pelos grupos sociais historicamente excluídos; 3) Essas intervenções urbanas realizadas na orla têm promovido a produção de uma nova imagem e de uma nova paisagem para cidade de Belém, o *Waterfront*. Trata-se da produção de espaços de renovação urbana que resgatam o rio e as águas como representação simbólica da identidade amazônica.

Palavras-Chave: Planejamento e Gestão Urbanos; Orla Fluvial de Belém; Cidade Estratégica e Cidade Participativa; *Waterfront*.

Abstract

This dissertation discuss the conceptions and the practices of the urban planning and management in Belém fluvial edge, using as empiric reference of analysis the interventions realized in it by the Governement of the State of Pará – Complexo Estação das Docas and Núcleo Histórico Feliz Luzitânia – and by the Municipal City Hall of Belém – Complexo Ver-o-Peso and Projeto Ver-o-Rio. Starting from the developed analysis it could be reached the following conclusions: 1) In the urban interventions developed in Belém edge are present two perspectives of urban planning and management: the strategic management of cities, adopted by the Government of the State, and the participative management, using by the Belém City Hall; 2) The existent conflicts in the theoretical-methodological plan among the two conceptions of urban planning and management and it manifesting in the landscapes and spaces for them produced. In Estação das Docas and Feliz Luzitânia, find the making of a space marked by the sumptuosness, by the luxury and discriminating. In Ver-o-Peso and Ver-o-Rio, on the other hand, find to rescue spaces marked by the regionalism, the riverside identity and to the use for the social groups excluded historically; 3) Those urban interventions realized in the edge have been promoting the production of a new image and a new landscape for the Belém City, the *Waterfront*. It is the production of spaces of urban renewal that rescue the river and the waters as symbolic representation of amazon identity.

Key-words: Urban Planning and management; Fluvial edge of Belém; Strategic City and Participative City; *Waterfront*.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FOTOS

Foto 1	Complexo Estação das Docas.....	126
Foto 2	Restaurantes e Bares na Estação das Docas.....	127
Foto 3	Terminal Hidroviário de Passageiros na Estação das Docas.....	128
Foto 4	Museu de Artes Sacras de Belém (Ênfase na Igreja de Santo Alexandre)...	132
Foto 5	Forte do Castelo ou do Presépio	134
Foto 6	Casa das Onze Janelas	135
Foto 7	Estação das Docas e o Lazer Contemplativo a Margem da Baía de Guajará.....	138
Foto 8	Núcleo Feliz Lusitânia e a Cultura à Margem do Rio	140
Foto 9	Guindastes da “Port Of Para” na Estação das Docas.....	143
Foto 10	Museu de Artes Sacras de Belém (Ênfase no Arcebispado)	145
Foto 11	Bar e Restaurante “Boteco das Onze”	159
Foto 12	Feira do Complexo do Ver-o-Peso.....	166
Foto 13	Praça do Ver-o-Rio.....	167
Foto 14	Praça do Pescador	172
Foto 15	Estacionamento da Praça do Pescador	174
Foto 16	Sistema de “Tendas Tencionadas” na Feira do Ver-o-Peso	176
Foto 17	Barracas de Alvenaria e Cobertas com o Sistema de “Tendas Tencionadas” na Feira do Açaí	177
Foto 18	Memorial dos Povos Indígenas.....	182
Foto 19	Barco Restaurante no Ver-o-Rio (Pier 47)	184
Foto 20	Trapiche do Ver-o-Rio.....	192

FIGURAS

Figura 1 Triângulo de Governo de Carlos Matus.....	64
Figura 2 Complexo Histórico e Cultural Feliz Lusitânia.....	129
Figura 3 Maquete do Complexo Histórico e Cultural Feliz Lusitânia	130

MAPAS

Mapa 01 Delimitação da Orla Fluvial de Belém	89
Mapa 02 Subdivisão da Orla Fluvial de Belém	91
Mapa 03 Zona Central da Orla de Belém	93

QUADROS

Quadro 01 Projeto Feliz Lusitânia	136
Quadro 02 Revitalização do Complexo Ver-o-peso	179
Quadro 03 Revitalização do Projeto Ver-o-rio	186
Quadro 04 Gestão Estratégica de cidades e o Complexo Estação das Docas	218
Quadro 05 Gestão Participativa e o Complexo Ver-o-Peso e o Projeto Ver-o-Rio	219
Quadro 06 Elementos Comparativos na Gestão do Espaço pelos Governos Municipal e Estadual.....	220

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. CAPITULO I - PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA: UMA ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA.....	21
1.1. METODOLOGIA PARA CONSTRUÇÃO DE TIPOLOGIAS DE GESTÃO E PLANEJAMENTO URBANOS.....	21
1.2. O PLANEJAMENTO TECNOCRÁTICO.....	30
1.3. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE CIDADES.....	35
1.4. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL.....	51
1.5. O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO.....	65
1.6. A PERSPECTIVA AUTONOMISTA NA GESTÃO E NO PLANEJAMENTO URBANOS.....	74
2. CAPITULO II – O PLANEJAMENTO E A GESTÃO URBANA EM BELÉM: UMA ABORDAGEM HISTÓRICO-GEOGRÁFICA.....	83
2.1. A ORLA FLUVIAL DE BELÉM: CONSTRUINDO UM CONCEITO GEOGRÁFICO.....	83
2.2. O PLANEJAMENTO E A GESTÃO URBANOS EM BELÉM: UMA ABORDAGEM ESPAÇO-TEMPORAL.....	94
2.2.1. Antecedentes do Planejamento ou intervenções urbanas difusas.....	96

	14
2.2.2. Os Melhoramentos e Embelezamentos Urbanos Elitistas.....	103
2.2.3. O Planejamento Compreensivo e a funcionalidade urbana.....	113
2.2.4. Planejamento e Políticas Urbanas Emergentes.....	118
3. CAPITULO III – A ORLA FLUVIAL DE BELÉM COMO CENÁRIO DE NOVAS EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS URBANAS.....	124
3.1. RECONHECENDO A GESTÃO E O PLANEJAMENTO URBANO NO COMPLEXO ESTAÇÃO DAS DOCAS E NO NÚCLEO HISTÓRICO FELIZ LUSITANIA.....	125
3.1.1. Caracterização espacial do Complexo Estação das Docas e do Núcleo Histórico Feliz Lusitânia.....	125
3.1.2. Planejamento e a Gestão Urbana no Complexo Estação das Docas e no Núcleo Histórico Feliz Lusitânia.....	137
3.2. RECONHECENDO A GESTÃO E O PLANEJAMENTO URBANO NO COMPLEXO VER-O-PESO E NO PROJETO VER-O- RIO.....	165
3.2.1. Caracterização espacial do Complexo Ver-o-Peso e do Projeto Ver-o- Rio.....	165
3.2.2. O Planejamento e a Gestão Urbana no Complexo Ver-o-Peso e no Projeto Ver-o-Rio.....	187
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	212
REFERÊNCIAS.....	222

INTRODUÇÃO

Quando no século XVI se implementou o processo de ocupação da Amazônia, naquele momento Vale do Amazonas, pelo projeto português, um dos elementos mais importantes que se considerou foi à abundância de água. Tal fato se comprova pela própria fundação de Belém, que teve como sítio original um promontório na confluência do rio Guamá com a baía de Guajará, um local estratégico à defesa do Vale Amazônico contra possíveis invasões estrangeiras - ingleses, franceses, holandeses etc. (CORRÊA, 1989). O ir e o vir na Amazônia confundiam-se com o movimento das águas, com o tempo lento das enchentes e vazantes dos rios que entram e saem da imensidão do mar. Eram, portanto, os rios, as baías, os furos e os igarapés, elementos imprescindíveis para a produção, a circulação e o lazer dos povos que aí habitavam.

Desse período até a atualidade, muitos séculos se passaram. Juntamente com eles mudaram-se também a paisagem e o espaço da cidade de Belém, que de "ribeirinha" – da fundação em 1616 até meados do século XVIII –, passa à fase de "penetração ou interiorização" – de meados do século XVIII a meados do século XIX –, depois "continentalização" – de meados do século XIX em diante (Moreira, 1989) até chegar à chamada fase de "metropolização" (TRINDADE JÚNIOR, 1998). Agora, o ir e o vir não se fazem apenas pela via fluvial, mas também pela via terrestre e aérea. O rio, que outrora funcionava como a rua dos belenenses, aos pouco foi dando lugar ao concreto (canalização e pavimentação de áreas de antigos igarapés, como por exemplo, o "Igarapé das Almas", hoje Avenida Visconde de Souza Franco ou Doca de Souza Franco). A cidade, cada vez mais, foi crescendo de "costas" para o rio, distanciando-se das águas, conforme reconhece

tanto o governo do Estado do Pará, através de seu secretário de cultura Paulo Chaves Fernandes, quanto à prefeitura de Belém, por meio do prefeito Edmilson Rodrigues:

[...] Estamos resgatando a origem, a cara de Belém [...]. Nós estamos dando um novo rosto, porque Belém é uma cidade beira-rio, sempre foi. E, na verdade, aos poucos, esse direito da convivência dos paraenses com o seu rio foi sendo cerceado, foram fechando essas imensas janelas que nós tínhamos (FERNANDES apud PARÁ, 2002, 01).

[...] de modo que essa situação se expressa na capital da cidade, essa situação que levou ao longo, especialmente do último século, mas é um processo histórico mais antigo, à privatização da orla de Belém, cada empresário tem o interesse em ter seu próprio porto, e pra isso se apropria da orla, constrói os seus trapiches, as suas instalações portuárias, e com isso inviabiliza o direito da população em geral a ter acesso aos rios, às águas como um direito de todos os cidadãos, de modo que a apropriação privada ela se consolidou, o esforço para se reverter isso não é um esforço fácil (Edmilson Rodrigues, ex-prefeito do município de Belém, 23/03/2005).

Na verdade, esse distanciamento se deu em decorrência do processo de ocupação da orla fluvial, que se fez, ao longo do tempo, de maneira individual/particular, em que esse espaço tornou-se "fundo de quintal" para alguns agentes produtores do espaço urbano¹, principalmente, os proprietários dos meios de produção, comércio e serviços, os agentes do circuito inferior da economia e o Estado, que passaram a definir sua forma de uso em função de suas necessidades e de seus interesses específicos, privando o restante da população de ter acesso a esse bem coletivo, que faz parte da cultura amazônica.

O que se tem observado nas atuais práticas de gestão e planejamento urbanos é uma preocupação do poder público – estadual e municipal – em inverter essa tendência histórica de ocupação privada, por meio de intervenções urbanas que reforcem o uso público do

¹ Um dado que comprova esta assertiva é que 42,82% dos empreendimentos localizados na orla pertencem aos proprietários dos meios de produção, comércio e serviços, 33,41% aos agentes do circuito inferior da economia e 9,18% ao Estado (AMARAL, 2002).

espaço e promovam uma abertura dos rios para a coletividade. Trata-se, na verdade, de retornar às águas através de um conjunto de projetos de intervenções urbanas, as "janelas para o rio", espaços fragmentados da orla que são apropriados para fins de cultura, lazer e turismo pelas políticas públicas de renovação urbana. Dentre as intervenções urbanas realizadas na orla de Belém pode-se destacar o "*Complexo Estação das Docas*" e o "*Núcleo histórico Feliz Lusitânia*", implantados pelo governo do Estado do Pará e o "*Projeto Ver-o-Rio*" e o "*Complexo do Ver-o-Peso*", implementados pela prefeitura Municipal de Belém.

O que existe em comum entre todas essas intervenções urbanas voltadas para as águas, é o fato de que buscam resgatar a face fluvial/ribeirinha da cidade Belém, através de espaços voltados para o lazer, a cultura e o turismo. No entanto, esse retorno às águas não tem sido realizado da mesma maneira pelas duas esferas do poder público, o Município e o Estado, uma vez que existem conflitos tanto acerca das concepções de planejamento e gestão urbanos, quanto da imagem de cidade que se deseja construir. É, precisamente, esse conflito pela afirmação de territórios² na orla de Belém que se está denominando "**guerra das águas**". Não se trata, porém, de atribuir um estatuto de sujeito ao espaço desconhecendo o papel dos agentes sociais e do seu processo de produção. O que se deseja é mostrar que a espacialidade não se define sem um "conteúdo real", pois o espaço é produto do trabalho humano, histórico e social, e por isso pode ser visto como uma "vertente analítica" sobre a qual se pode compreender o conjunto da sociedade (CARLOS, 1996).

² Território está sendo entendido como um espaço delimitado por e a partir de relações de poder. Não se trata, porém, de conceber o território apenas de um ponto de vista político ou, ainda, de um ponto de vista do Estado e de suas fronteiras. Mais que isso, o espaço é também apropriação simbólica, principalmente, através de identidades territoriais, ou seja, identificação que determinados grupos sociais estabelecem com o seu espaço vivido (HAESBAERT, 2002).

O espaço, ponto de partida da interpretação geográfica, deve ser entendido, segundo demonstra Santos (1996), como “sistema de objetos” e “sistema de ações” ou como “horizontalidade” e “verticalidade”. Em outras palavras, o espaço não pode ser analisado sem levar em consideração essas duas dimensões de sua apreensão, as relações sociais e a sua materialidade. Nas palavras de Santos:

O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistema de objetos e sistema de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá [...]. Os objetos não têm realidade filosófica, isto é, não nos permitem o conhecimento, se os vemos separados dos sistemas de ações. Os sistemas de ações também não se dão sem os sistemas de objetos (SANTOS, 1999, p. 51).

Dessa forma, analisar as concepções de planejamento e gestão urbana que têm fundamentado as políticas de intervenção urbana na orla fluvial de Belém, tanto nos projetos desenvolvidos pelo governo do Estado, quanto nos desenvolvidos pela prefeitura, significa articular “sistema de ações” com “sistema de objetos”, ou seja, mostrar que as relações sociais se materializam no espaço da orla da cidade e, ao mesmo tempo, que essa materialidade acaba funcionando como condição e meio para reprodução de determinado modelo de sociedade.

Além desse objetivo, esse trabalho procura verificar as implicações de tais intervenções urbanas na produção de uma nova imagem da cidade para Belém, onde o rio e as águas passam a compor o novo cenário dessa mesma imagem, bem como o conflito de territorialidade daí decorrente. Busca-se verificar se existe, nas ações desenvolvidas pela Prefeitura e pelo Governo do Estado, uma intencionalidade em produzir e/ou reforçar uma imagem de cidade para Belém, de maneira que a mesma possa ser utilizada como elemento

importante no *marketing* urbano para atração de investimentos e de pessoas para cidade. Associada a essa imagem de cidade procura-se discutir os modelos urbanísticos presentes nos empreendimentos, as representações da paisagem e do espaço dos planejadores e técnicos e a importância que os rios e as águas passam a adquirir no discurso do *marketing* urbano e da promoção da cidade.

Para alcançar os objetivos propostos nesse trabalho, foram elaboradas três grandes questões norteadoras:

- 1) Quais as concepções de gestão e planejamento urbanos que nortearam às intervenções realizadas na orla fluvial da cidade de Belém: Complexo Estação das Docas, Núcleo Histórico Feliz Lusitânia, Complexo do Ver-o-Peso e Projeto Ver-o-Rio?
- 2) Quais as implicações dessas intervenções urbanas na produção de um novo paisagismo ou na criação de uma nova imagem para a cidade de Belém?
- 3) Quais os possíveis conflitos de territorialidade existentes entre as concepções de gestão e planejamento urbanos e sua materialização espacial na orla da cidade de Belém?

No início da pesquisa foram elaboradas pelo menos três hipóteses que nortearam a análise desenvolvida no trabalho. A primeira diz respeito ao fato de que nos projetos implementados na orla de Belém estão presentes duas perspectivas de gestão e planejamento urbanos: a gestão estratégica de cidades, desenvolvida pelo governo do Estado do Pará, e a gestão participativa, utilizada pela Prefeitura da cidade.

A segunda hipótese está associada à afirmação de que os conflitos existentes no plano teórico-metodológico entre as duas concepções de gestão e planejamento urbanos,

acabam se refletindo nas paisagens e espaços por elas produzidas, mais precisamente, no Complexo Estação das Docas, no Núcleo Histórico Feliz Lusitânia, no Complexo do Ver-o-Peso e no Projeto Ver-o-Rio.

A terceira hipótese é que as intervenções urbanas realizadas na orla de Belém, tanto pelo governo do Estado quanto pela Prefeitura, têm promovido a produção de uma nova imagem e de uma nova paisagem para cidade de Belém, o *Waterfront*. Trata-se da produção de espaços de renovação urbana que resgatam o rio e as águas como representação simbólica da identidade amazônica.

A metodologia utilizada para chegar às respostas dessas questões e alcançar os objetivos indicados foi a do modelo de construção de tipologia elaborada por Souza (2002), uma ferramenta importante para verificação dos modelos ou concepções de gestão e planejamento urbanos.

Essa metodologia construída por Souza (2002), tem como fundamento teórico-filosófico a noção de autonomia individual e coletiva elaborada pelo filósofo Cornelius Castoriadis. A autonomia individual como sendo a capacidade do ser humano de construir projetos para sua vida de forma lúcida e dentro de uma perspectiva de liberdade e de criticidade, em que se tem clareza do papel social que desempenha e das ferramentas que possui para realizar seus projetos. A autonomia coletiva refere-se, principalmente, a existência de instâncias que transcendem a subjetividade, envolvendo instituições sociais capazes de garantir a justiça, a liberdade e o pensamento crítico.

Partindo desse referencial teórico-filosófico é que Souza (2002) propõe um conjunto de oito critérios importantes para construção de tipologia de gestão e planejamento de cidades que serão retomados no primeiro capítulo desse trabalho: *idéia-força central; filiação estética; escopo; grau de interdisciplinaridade; permeabilidade em face da*

realidade; grau de abertura para com a participação popular; atitude em face do mercado; referencial político-filosófico. Além desses critérios identificados por Souza (2002), acrescentou-se nessa análise mais um: *marketing urbano e imagem de cidade.*

O levantamento de dados aconteceu tanto de forma direta quanto indireta, a saber: num primeiro momento, realizou-se um levantamento bibliográfico sobre as concepções de gestão e planejamento urbanos, com o intuito de adequá-las ao entendimento da temática proposta para o caso de Belém. Ainda nesse momento, buscou-se fazer um levantamento denso sobre trabalhos que abordem a história do planejamento e da gestão urbana a partir da experiência de Belém.

Num segundo momento foi realizada a análise documental dos projetos de renovação urbana realizados na orla de Belém, referência empírica desta pesquisa: o Complexo Estação das Docas e o Núcleo Histórico Feliz Lusitânia, implementados pelo governo do Estado do Pará (gestão de Almir Gabriel do PSDB) e Complexo do Ver-o-Peso e Projeto Ver-o-Rio, realizados pela Prefeitura de Belém (gestão de Edmilson Rodrigues do PT). Por meio deles, buscou-se vislumbrar seus apelos paisagísticos, seus planos e “design”, sua forma de decisão e em que concepção de gestão e planejamento os mesmos estão pautados.

Num terceiro momento desenvolveu-se pesquisa de campo em diversos órgãos do Estado. Nesta fase do trabalho de campo foi importante a utilização do recurso da entrevista, aplicada aos técnicos ligados ao planejamento e a gestão do governo do Estado e da Prefeitura. No caso da prefeitura foram entrevistados técnicos da Secretaria de Urbanismo (SEURB), da Secretária de Gestão e Planejamento (SEGEP) e da Assessoria de Projetos Especiais do Gabinete do Prefeito. No caso do governo do Estado não foi possível a realização de entrevistas com os técnicos, pois os mesmos se recusaram em diversos momentos a responderem o roteiro de entrevistas. As informações sobre suas

representações do espaço e da paisagem foram obtidas através de entrevista que os mesmos forneceram para o jornal “O Liberal”, para a revista Ver-o-Pará e para o *site* oficial do governo.

As informações obtidas através desse instrumental de coleta de dados foram selecionadas, analisadas e sistematizadas, de modo que o resultado final da pesquisa ficou estruturado em três capítulos. O primeiro deles apresenta a metodologia adotada na construção de tipologias de gestão e de planejamento urbanos e discute suas diversas abordagens teórico-metodológicas. Assim, inicia-se com a discussão do que seja o tipo-ideal weberiano e chega-se aos critérios de elaboração de tipologia proposta por Souza (2002). Entre as concepções de gestão e planejamento urbanos analisados pode-se citar a abordagem tecnocrática, a estratégica de cidades, a estratégico situacional, a participativa e a autonomista.

O segundo capítulo começa analisando os conceitos de orla fluvial existentes e se os mesmos podem ser utilizados para o caso de Belém. Na verdade, parte-se da definição de orla fornecido pelo senso comum, passando-se pela elaboração da ciência de caráter mais natural, principalmente a geomorfologia e a hidrologia, e pela social (critério sócio-econômico e político) até chegar a uma definição de orla mais integradora, que relaciona elementos fisiográficos, com uso, regularidade do uso e “próteses” que redirecionam o uso.

Ainda neste segundo capítulo faz-se um histórico do planejamento e da gestão urbana em Belém enfatizando a importância dos mesmos para produção do espaço na orla da cidade. Partindo das contribuições de Villaça (2002) que promoveu uma periodização para o planejamento urbano no Brasil, e de Corrêa (1989a) que o analisou para o caso de Belém – até a época dos “planos compreensivos” – chegou-se aos seguintes períodos que serão

confrontados com as análises de Villaça (2002) para a experiência brasileira: 1º antecedentes do planejamento ou intervenções urbanas difusas; 2º melhoramentos e embelezamentos urbanos elitistas; 3º planejamento compreensivo e funcionalidade urbana; 4º planejamento e políticas urbanas emergentes.

O terceiro capítulo aborda os projetos desenvolvidos pelo governo do Estado, Complexo Estação das Docas e Núcleo Histórico Feliz Lusitânia, e pela Prefeitura de Belém, Complexo do Ver-o-Peso e Projeto Ver-o-Rio. Esse capítulo tem duas dimensões, uma de caráter mais descritivo, em que são apresentados os projetos, suas propostas, seus custos e suas etapas de execução; outra de caráter mais analítico, em que se busca relacionar os critérios desenvolvidos por Souza (2002) para construção de tipologias aos projetos desenvolvidos na orla pelas duas instâncias do poder público, de modo a verificar as concepções de gestão e planejamento urbanos que podem ser identificados a partir dos casos investigados.

CAPITULO I

PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA: UMA ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA.

1.1. Metodologia para Construção de Tipologia de Gestão e Planejamento Urbanos

Antes de proceder com a construção de tipologias de gestão e planejamento urbanos, uma exigência se coloca: fazer uma abordagem da proposta metodológica do tipo ideal desenvolvida por Weber (1997). De acordo com esta proposta, não se trata de analisar um caso concreto e nem de traduzir a complexidade histórica presente no fenômeno, mas sim de entendê-lo como modelo, um instrumento/ferramenta capaz de ressaltar algumas características do fenômeno estudado.

O tipo ideal de Weber (1997) não deve ser entendido como uma reprodução do real no pensamento, mas como um mecanismo capaz de ordenar e encadear alguns fenômenos que se encontram de modo difuso, isolado e discreto na realidade concreta, de modo a dar-lhes um caráter mais homogêneo. Não se trata, também, de tentar encontrar esse tipo ideal na realidade concreta em sua forma pura, pois é uma utopia, algo quase impossível (WEBER, 1997, p. 106). Para Weber (1997) a tarefa do estudioso deve ser:

[...] defrontar-se com a tarefa de determinar, em cada caso particular, a proximidade ou o afastamento entre a realidade e o quadro ideal, em que medida, portanto, o caráter econômico das condições de determinada cidade poderá ser qualificado como 'economia urbana' em sentido conceitual (WEBER, 1997, p. 106).

Weber (1997) se questiona sobre o real significado de uma noção como a de tipo ideal para as ciências empíricas. A resposta por ele dada é a de que não se pode confundir a

noção de tipo com a de dever ser, ou seja, enquanto aquele se refere a estruturas puramente lógicas, este se refere a “exemplos” concretos. A noção de tipo ideal está relacionada à construção de conceitos objetivos e abstratos, que não são cópias da realidade: “quem for da opinião de que o conhecimento da realidade histórica deveria, ou poderia ser uma cópia ‘sem pressuposições’ de fatos ‘objetivos’, negar-lhes-á qualquer valor” (WEBER, 1997, p. 107). Neste sentido, os tipos ideais, muito mais do que fins são meios utilizados pelo cientista na busca do entendimento da realidade. Para Cohn (1997):

Trata-se de um recurso metodológico para ensejar a orientação do cientista no interior da inesgotável variedade de fenômenos observáveis na vida social. Consiste em enfatizar determinados traços da realidade [...] até concebê-los na sua expressão mais pura e conseqüente, que jamais se apresenta assim nas situações efetivamente observáveis (COHN, 1997, p. 08).

A construção do tipo ideal é parte do processo de racionalização da sociedade e da ciência, estando ligada à noção de compreensão, pois é uma organização das relações inteligíveis próprias a um conjunto histórico ou a uma seqüência de acontecimentos. O tipo ideal é um esforço para tornar inteligível a matéria, identificando sua racionalidade interna, e mesmo construindo-a por meio de uma matéria ainda informe. Vincula-se também à concepção analítica e parcial da causalidade, permitindo perceber indivíduos históricos ou conjuntos históricos, porém essa percepção é parcial, mesmo quando aparentemente abrange toda a sociedade (ARON, 2003).

De forma simplificada e didática Aron (2003) distingue três tipos ideais. A primeira se refere aos tipos ideais de indivíduos históricos (por exemplo, o capitalismo e a cidade ocidental), que são uma reconstrução inteligível de uma realidade histórica global e

singular. Global porque se refere a uma totalidade/conjunto, e singular porque é uma realidade específica das sociedades ocidentais modernas. Essa primeira espécie de tipo ideal consiste na seleção pelo estudioso de um certo número de características do fenômeno para poder construir um todo inteligível. Neste sentido, a reconstrução é sempre parcial, pois é uma entre várias outras possíveis, já que a realidade total não entra na imagem mental do estudioso.

A segunda espécie, segundo Aron (2003), refere-se aos elementos abstratos da realidade histórica, que podem ser verificados em várias circunstâncias, e, quando combinados, permitem caracterizar e compreender os conjuntos históricos reais. Como exemplo dessa espécie de tipo ideal pode-se citar a burocracia, que designa apenas um aspecto da realidade podendo ser verificado em vários momentos da história. Portanto, não tem como objetivo entender o regime de forma global e nem a realidade singular em especial.

A terceira espécie identificada por Aron (2003) faz alusão às chamadas “reconstruções racionalizantes de condutas de um tipo particular”. Nessa espécie de tipo ideal os fenômenos são considerados apenas de forma ideal. Por exemplo, quando se analisa a teoria econômica, parte-se do pressuposto de que os comportamentos dos sujeitos são comportamentos econômicos puros.

De acordo com Souza (2002), a construção de uma tipologia de gestão e planejamento urbanos não deve ser realizada como um *a priori*, ou seja, as variáveis e os critérios que identificam os tipos não devem ser propostos previamente, mas, ao contrário, devem ser definidos depois de um exame minucioso da realidade. Para esse autor, a construção de tipologia deve ser feita com muito cuidado e atenção, pois no caso de realidades muito

heterogêneas a utilização de um número excessivo de tipos pode ser de difícil manuseio; já o uso de um pequeno número pode significar a perda do dissenso e da diversidade.

Diante disso, Souza (2002) propõe oito critérios para construção de uma tipologia de gestão e planejamento urbanos. Porém, antes de investigar cada um desses critérios, o autor considera fundamental que se identifique a perspectiva na qual se insere o tipo de gestão e planejamento, se numa perspectiva “mercadófila” ou autonomista. A primeira perspectiva – “mercadófila” – está relacionada à hegemonia ideológica do modelo neoliberal e a crise do *welfare state*, o que tem implicado também na crise do planejamento historicamente associado ao Estado intervencionista. Ao invés de planejamento, fala-se, em gestão, entendida como a “administração dos recursos e problemas *aqui e agora*”, reafirmando, (SOUZA, 2002, p. 31) assim, ainda mais os pressupostos dos “ideólogos ultraconservadores do mercado livre”, que pregam ações imediatistas e míope, trabalhando com os curto e médio prazos.

A segunda perspectiva é denominada por Souza (2002) de perspectiva autonomista. Está pautada nas noções de autonomia individual e coletiva elaboradas por Castoriadis. A autonomia individual refere-se à capacidade que cada ser humano possui para construir projetos para sua vida de forma lúcida e dentro de um ideário de liberdade e de reflexão crítica sobre o seu papel social e sobre as ferramentas de que possui. A autonomia coletiva, por sua vez, refere-se “[...] não somente a instituições sociais que garantam a justiça, a liberdade e a possibilidade do pensamento crítico [...], mas também à constante formação de indivíduos lúcidos e críticos, dispostos a encarnar e a defender essas instituições” (SOUZA, 2002, p. 65).

Neste sentido, a atividade de planejamento e gestão deve apresentar algumas características: 1) quem planeja, diferentemente da perspectiva convencional, não é o Estado, até porque numa sociedade autonomista esta instituição deixa de ter sentido já que as decisões são sempre tomadas por cidadãos conscientes e verdadeiramente livres; 2) o que se planeja ou gerencia não são necessariamente coisas (bens materiais), mas sim relações sociais; 3) o como planejar e gerir ganha um novo sentido, deixa de ser uma responsabilidade de um conjunto de “iluminados” que definem os fins e os meios das ações, para se tornar uma prática corriqueira de toda sociedade, através de debates lúcidos e democráticos. Isso não quer dizer que se deva prescindir do trabalho de "aconselhamento" do técnico e do pesquisador. Suas palavras, todavia, devem ser vistas apenas como conselhos e não deliberações.

Depois de identificar a perspectiva de gestão e planejamento urbanos na qual se insere o modelo investigado, deve-se proceder a análise dos oito critérios propostos por Souza (2002) para construção das tipologias. Deve-se ressaltar que a apresentação desses critérios tem como objetivo mostrar a ferramenta que será utilizada no momento da verificação dos modelos ou concepções de gestão e planejamento que têm fundamentado as ações do poder público na orla fluvial de Belém.

- 1) *Idéia-força central*: consiste no principal objetivo a ser perseguido. Contribui de forma decisiva para determinar o “espírito da abordagem”, funcionando como um norte para os seus praticantes;
- 2) *Filiação estética*: é uma variável mais importante nos casos em que se trabalha com modalidades de planejamento mais arquiteturas e ligados a questões de traçado e de estilo, principalmente o urbanismo e o *urban design*. Para Souza (2002), a filiação estética não tem poder discriminador quando se trata de outras

abordagens de gestão e planejamento, que tendem a não focalizar questões estéticas. Na nossa pesquisa, porém, essa variável – filiação estética – é muito importante, pois o que se tem verificado no conjunto dos projetos de intervenções urbanas, sejam eles de caráter “mercadófilos” ou mesmo “alternativos” ou “críticos”, é uma “supervalorização” desse aspecto estético como elemento fundamental para produção de determinadas imagens das cidades (AMARAL, 2002).

- 3) *Escopo*: é o critério que demonstra se o planejamento é estritamente “físico-territorial” ou se apresenta um caráter “social abrangente”. O modelo físico-territorial clássico/convencional “consiste na concepção do planejamento como a atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para cidade ideal” (SOUZA, 2002, p. 120). Trata-se de elaborar diretrizes e metas a serem seguidas a fim de se alcançar a cidade desejada no futuro. É um modelo preocupado fundamentalmente com o traçado urbano, com densidade de ocupação e com uso do solo. O planejamento não estritamente físico-territorial é aquele que possui uma natureza “social abrangente”, em que a espacialidade é uma entre diversas dimensões, ainda que seja uma “dimensão crucial” (SOUZA, 2002).
- 4) *Grau de interdisciplinaridade*: para avaliar este critério, Souza (2002) propõe que se faça uma escala que varia do muito pequeno – as correntes que trabalham essencialmente com a profissão de arquiteto – ao muito grande, caso do modelo autonomista que aposta na não compartimentação do conhecimento, trabalhando com uma visão transdisciplinar ou mesmo adisciplinar.
- 5) *Permeabilidade em face da realidade*: Souza (2002) faz uma escala de avaliação mostrando três tipos de abordagens: *apriorismo*, *semi-apriorismo* e

reconstrutivismo. Na primeira, a observação do real, a coleta de dados e informações serve simplesmente para contextualizar uma determinada proposta de intervenção que se baseia em um modelo normativo da “boa forma urbana”, cuja idéia-força é a ordem, a funcionalidade, a eficiência, entre outras. Na segunda, a observação do real, a coleta de dados e informações e a elaboração de conjecturas estão relativamente permeáveis ao mundo real, sendo que suas “pesquisas” apresentam pouca rigorosidade do ponto de vista da investigação científica. Na terceira, de caráter científico, a despeito da fundamentação teórica e dos balizamentos metateóricos, o que existe é uma dialética entre teoria e empiria, em que a proposta de intervenção é o resultado da interação entre as mesmas e a fundamentação teórica é reconstruída constantemente no decurso da análise e da crítica do mundo real (SOUZA, 2002).

- 6) *Grau de abertura para com a participação popular*: para identificar tal critério, Souza (2002) elaborou uma escala de avaliação do grau de participação popular que vai desde a não-participação até a participação autêntica. Assim, na escala, tem-se: 1º *coerção* - situação em que não se permite nem mesmo o acesso às aparências, no geral ocorrem em regimes ditatoriais e totalitários; 2º *manipulação* – situações em que a população é induzida a aceitar determinada intervenção, por meio de propagandas maciças e outros mecanismos. O Estado, para não usar a força física/bruta, busca outros mecanismos de convencimento, ressaltando-se que, nesse processo, o diálogo não é estabelecido verdadeiramente; 3º *informação* – o Estado disponibiliza as informações sobre as intervenções realizadas, sendo que, dependendo da cultura política e do grau de transparência das regras do jogo, essas informações serão mais ou mesmo completas, menos ou

mais ideológicas; 4º *consulta* – o Estado não apenas permite o acesso à informação, como também consulta a população para saber sua opinião e sugestão sobre a intervenção; no entanto, o fato de consultar não garante que as opiniões e sugestões sejam incorporadas, pois na maioria das vezes são os argumentos técnicos que tem maior valor; 5º *cooptação* – faz alusão à cooptação individual (de líderes populares e de pessoas-chave) ou de segmentos mais ativos (ativistas), que fazem parte da administração, de canais participativos ou de instâncias de participação. Assim como na consulta, a população, por meio de indivíduos selecionados e/ou de canais de participação, é ouvida, ainda que não possua poder deliberativo. O avanço (se é que existe) em relação à informação e a consulta consiste no fato de que aqui são criadas instâncias permanentes. A cooptação é vantajosa para apenas alguns indivíduos, porém para a coletividade ela é perniciosa; 5º *parceria* – é o primeiro grau de participação autêntica, em que o Estado e a sociedade civil organizada colaboram, por meio do diálogo e da transparência, para a implantação de determinada política pública; 6º *delegação de poder* – corresponde um avanço em relação à parceria, pois o Estado abre mão de algumas de suas “prerrogativas exclusivas”, transferindo-as para sociedade civil; 7º *autogestão* – trata-se de um nível que vai para além do paradigma capitalista, pressupondo uma sociedade autônoma, o que não impede que ela seja utilizada de forma residual dentro do modelo capitalista. As principais características da autogestão são: a ausência de um poder que está acima da sociedade (Estado), a existência de uma sociedade autônoma, a participação de indivíduos livres e conscientes de seu papel social etc.

- 7) *Atitude em face do mercado*: para Souza (2002) existem três posturas diferentes no que se refere ao mercado: aceitação sem restrições; crítica moderada, que aspira o controle, o disciplinamento e a domesticação do mercado; e criticismo forte, que critica o próprio modelo capitalista. Dentro desta última postura pode-se identificar, ainda, três vertentes: a que aceita o modelo, porém de forma tensa visando a controlar e disciplinar o mercado e a propriedade de maneira a estabelecer maior justiça social; a que aceita o modelo de forma tática e pragmática, no sentido de trabalhar para sua superação como forma de estabelecer maior justiça social; e a que rejeita pura e simplesmente o capitalismo, preocupando-se com a organização de uma sociedade pós-revolucionária.
- 8) *Referencial político-filosófico*: sobre o referencial político-filosófico, Souza (2002) restringe-se a dizer que podem ir do ultraconservadorismo capitalista, em sua versão neoliberal, até a sua superação, passando por visões de centro-esquerda, de social-democracia, e de liberalismo de esquerda.
- 9) *Marketing urbano e imagem de cidade*: além dos critérios estabelecidos por Souza (2002), propõe-se neste trabalho a utilização do *marketing* urbano e da produção de imagens para a cidade como um elemento importante para a análise das recentes práticas de gestão e planejamento urbanos. Isto porque, na atualidade, tem-se verificado nas práticas de gestão e planejamento urbanos, sejam eles de caráter “mercadófilo”, sejam eles “alternativos” ou “críticos”, a produção de uma determinada imagem para cidade. Para isso, utiliza-se dos instrumentos de *marketing urbano* no sentido de promover a cidade enquanto um bem a ser comercializado e consumido. De acordo com Sanches (1997), esses

investimentos feitos em “*marketing podem ser considerados ao mesmo tempo como um resultado e como uma estratégia dos processos de reestruturação urbana, funcionam como ponto de partida imprescindível à realização das transformações econômicas e espaciais como estratégia sine qua non para os projetos de cidade emergente*” (SÁNCHEZ, 1997, p. 5).

Depois de apresentar a proposta metodológica desenvolvida por Souza (2002) para identificar modelos de gestão e planejamento urbanos, procura-se mostrar como se apresenta o debate dessa temática no Brasil na atualidade. Não se trata de mostrar como a gestão e o planejamento vêm sendo adotados em determinadas políticas urbanas, mas sim de discutir a concepção, o modelo teórico-metodológico que tem servido de fundamento para as ações dos mais variados governos; tanto daqueles considerados conservadores, quanto daqueles tido como progressistas. Dentre essas concepções, serão discutidos o modelo tecnocrático, o estratégico, o estratégico situacional e o participativo.

1.2. O Planejamento Tecnocrático

O modelo tecnocrático de planejamento surgiu como uma simples técnica de projeções econômicas, mas gradativamente se transformou em um modelo de desenvolvimento econômico e social. De acordo com Matus (1996), o planejamento tecnocrático, também denominado de tradicional, é um tipo de planejamento que ignora grande parte dos agentes do processo social, com exceção do Estado ou ao governante que planeja. Matus (1996) mostra ainda que esse modelo é autoritário e pobre de rigor científico, escondendo-se na maioria das vezes atrás de sofisticados modelos estatísticos e

econômicos. Além disso, restringe-se ao econômico, tendo projeções limitadas no social e ignorando o mundo da política.

Para Matus (1997), a chave para compreender o modelo tecnocrático de gestão e planejamento está na seguinte questão: “*qual é e onde está situado o ator que planeja?*”. A resposta do planejamento tecnocrático a esta questão permite explicitar sua hipótese central, que é a de que “*o ator que planeja está fora ou sobre a realidade planejada, e nesta realidade ele não coexiste com outros atores que também planejam*” (MATUS, 1997, p. 72).

Ora, a explicitação dessa hipótese possibilita, segundo Matus (1997), esclarecer pelo menos seis postulados do modelo tecnocrático. O primeiro deles é o de que *o sujeito é diferente do objeto*, o planejador é ativo e o objeto é passivo. O sujeito é o Estado e o objeto é a realidade sócio-econômica. Apesar de serem independentes, o sujeito tem a capacidade de controlar o objeto, necessitando, para isso, apenas que o conheça.

O segundo postulado do planejamento tecnocrático, para Matus (1997), é o de que *não pode existir mais de uma explicação verdadeira para um fenômeno*. Dessa forma, o sujeito que planeja deve *a priori* fazer um diagnóstico para conhecer profundamente a realidade de forma objetiva e científica antes de fazer suas intervenções.

O terceiro postulado diz que *explicar é descobrir as leis que regem os objetos*. Neste sentido, o objeto planejado é incapaz de criar ou desenvolver movimentos imprevisíveis ou acidentais, de maneira que cabe ao planejador apenas descobrir as leis de funcionamento do objeto e, assim, poder construir modelos explicativos baseados em relações sistêmicas de causa e efeito ou relações de comportamento dos objetos.

O quarto postulado para Matus (1997) se refere ao fato de que *o poder não é um recurso escasso*. O único ator que planeja é o Estado, não existindo outros atores com

capacidades equivalentes. Assim, ele possui todo o poder, sendo escassos apenas os recursos econômicos. Como não existem oponentes para o Estado, seu planejamento pode ser apenas econômico-social e seu cálculo pode estar baseado em critérios econômicos.

O quinto postulado, para Matus (1997), mostra que *não existe a incerteza mal definida*. Como o planejamento se refere a uma realidade estável e de leis previsíveis, pode-se dizer que não existe a incerteza e os eventos probabilísticos não-enumeráveis ou inimagináveis. Dessa forma, não podem existir problemas que não sejam bem estruturados para a ação do planejamento e da gestão.

O último postulado, de acordo com Matus (1997), é aquele que diz que *os problemas a que se refere o plano são bem-estruturados e têm solução conhecida*. O plano trabalha numa realidade fechada e conhecida, cujos instrumentos necessários para resolver seus problemas estão ao alcance do planejador. Assim, a *“racionalidade técnica deve impor-se para encontrar uma solução ótima para os problemas bem-estruturados e de solução conhecida. A representação da realidade pode ser um sistema de equações, que tem solução matemática”* (MATUS, 1997, p. 75).

Para Souza (2002), o planejamento tecnocrático pode ser visualizado em duas abordagens de gestão e planejamento: o *planejamento físico-territorial clássico* e o *planejamento sistêmico de enfoque racionalista*. O primeiro refere-se à atividade de construção de planos de ordenamento espacial para uma “cidade ideal”. Trata-se de um planejamento voltado exclusivamente para a organização espacial (uso do solo, traçado urbanístico, controle da expansão da cidade e adensamento urbano), em que se projeta a imagem da cidade desejada no futuro em um conjunto de planos e metas a serem perseguidas.

Souza (2002) considera o planejamento físico-territorial como notadamente de caráter regulatório, que prima pela idéia de que o Estado deve fazer uso de seus poderes para controlar e/ou disciplinar a expansão urbana e o uso do solo. Seu objetivo central é promover a modernização da cidade tendo em vista a idéia de ordem e de racionalidade.

A grande referência estética desse modelo físico-territorial é o modernismo, cujo grande símbolo é o arquiteto-urbanista Le Corbusier, que buscava uma adaptação da cidade à era industrial e às necessidades do capitalismo. Na verdade, ele buscava transpor a visão das fábricas – ordem e higiene, disciplina e harmonia – para os espaços urbanos, de modo que sua idéia-força central era a de promover a modernização da cidade por meio das intervenções do Estado. Tal intento, por sua vez, apesar de ter uma certa preocupação social – produção de habitações em condições de higiene para os trabalhadores e promoção do acesso à moradia aos pobres –, acabou adquirindo uma perspectiva conservadora já que não se preocupava em romper com o *status quo* da sociedade capitalista (SOUZA, 2002).

No que tange ao referencial político-filosófico, o planejamento físico-territorial é, para Souza (2002), o *welfare state* Keynesiano, um Estado forte e intervencionista, que não permitia a participação popular na tomada de decisões e na elaboração dos planos, pois trabalhava numa perspectiva tecnicista, em que apenas os técnicos possuem o poder de dizer o que é melhor ou pior para cidade.

Outro autor que identifica essa mesma relação entre o planejamento tecnocrático e o *welfare state* é Santos Jr. (1995). Para ele a identidade entre esses dois projetos se manifesta na forma como é pensada a ampliação da proteção social por meio da criação de instituições públicas de seguro desemprego, no desenvolvimento de programas de habitação popular, na universalização dos direitos sociais e no papel provedor e regulador do Estado.

A segunda abordagem de gestão e planejamento urbano em que se pode verificar a perspectiva tecnocrática é o modelo denominado por Souza (2002) de planejamento sistêmico de enfoque racionalista. Este tem como idéia central a modernização da cidade, porém, de forma implícita, já que seu caráter “procedural”, que centraliza o debate em torno da racionalidade.

No planejamento sistêmico, parte-se do pressuposto de que a realidade está estruturada em múltiplos sistemas, assumindo, assim, um posicionamento baseado na Teoria Geral dos Sistemas. No entanto, a dificuldade para se trabalhar com o enfoque sistêmico, principalmente, para compreender o funcionamento das cidades e das regiões, advinha da necessidade de utilização da ferramenta matemática (SOUZA, 2002).

De acordo com Souza (2002), nesse modelo sistêmico, a preocupação estética se apresenta de forma secundária ou irrelevante; o grau de interdisciplinaridade é grande, existindo a participação de profissionais das mais diversas formações acadêmicas (geógrafos, sociólogos, arquitetos etc.); a participação popular, como no modelo físico-territorial, também é pequena, dado o seu caráter tecnocrático e cientificista; e o referencial político-filosófico ainda é um Estado forte e intervencionista, já que não rompe com o enfoque regulatório.

Para finalizar essa análise do planejamento tecnocrático, resta apresentar o modelo proposto por Souza (2000) para o entendimento de sua metodologia, que se expressa da seguinte maneira:

- 1) *Diagnóstico* – é geralmente elaborado por especialistas, que se apresentam como sendo neutros e imparciais. Tratam-se de diagnósticos superficiais e que não consideram a percepção e a vivência daqueles que cotidianamente utilizam-se dos espaços;

- 2) *Proposta de Intervenção* – elaborada por “especialistas” parcialmente baseadas no diagnóstico, nos modelos existentes sobre a “cidade ideal” e, acima de tudo, nas injunções políticas impostas de cima para baixo. A preocupação dessa proposta é alcançar as metas e os objetivos que poderão concretizar a “cidade ideal”, sendo que suas indicações são impositivas e ditas racionais no que se refere aos meios e aos fins desejados. Por último, essa proposta apresenta um caráter fortemente normativo, com tendência à impermeabilidade da participação popular ou à sua pseudoparticipação (consulta e informação).

1.3. O Planejamento Estratégico de Cidades

Antes de apresentar o Planejamento Estratégico de Cidades, Lopes (1998) acredita ser necessário discutir os efeitos do processo de globalização sobre a cidade e, a partir disso, mostrar o aparecimento de novos instrumentos de planejamento que almejam resolver problemas gerados por tal processo.

Para Lopes (1998), dentro do processo de globalização, a cidade torna-se o ponto nodal dos fluxos globais, sendo sua evolução condicionada por essa “*nova geometria*”. Dessa forma, a cidade torna-se um componente fundamental de formação de identidade. Esta passa a ser construída por um processo de planejamento denominado de *Planejamento Estratégico de Cidades*, em que se unem os esforços num projeto de identidade.

Com o Planejamento Estratégico de Cidades:

Terminou o tempo das cidades acidentais, que cresciam a partir de condicionantes diversos de uma sociedade mais crescente que organizada. O mundo de hoje exige a cidade intencional em que o futuro

é pensado, e construído de forma organizada, participativa e planejada. A cidade intencional é a cidade pensada, projetada e construída de forma a potencializar as oportunidades e reduzir as ameaças, buscando desenvolver os seus pontos fortes e reforçar os seus pontos fracos, dentro de uma visão de futuro gerada pelo desejo da sociedade, em um esforço coletivo de ação e realização (LOPES, 1998, p. 21).

Com o processo de globalização cria-se o que Lopes (1998) denomina de sistema de “*geometria variável*”, marcado por uma maior flexibilidade na administração, a descentralização e a integração em rede de empresas, tanto internamente quanto em suas relações com outras empresas. A integração em rede tem produzido transformações culturais e políticas na esfera do local que passa a ser o centro da gestão do global.

Isso ocorre pela importância do local como centro de gestão do global, em função de alguns aspectos principais como a produtividade e a competitividade econômicas, a integração sócio-cultural, e a representação e gestão políticas. Por outro lado, as novas empresas transnacionais estruturam as suas estratégias mundiais a partir do conjunto de cidades mundiais, ditas globais, que são os nódulos principais da sociedade em rede, reforçando o papel articulador na nova estrutura da sociedade (LOPES, 1998, p.26).

Deve-se ressaltar que o processo acima descrito não envolve a todos, existem espaços que são excluídos desse processo, ainda que seja por ele afetado. Trata-se, portanto, de criar estratégias que possam inserir a participação do local no global.

Conforme mencionado, para o Planejamento Estratégico de Cidades, são as cidades os pontos de ligação entre o local e o global. Dessa forma:

A globalização apresenta para as cidades novos desafios, seja de oportunidades de crescimento e de formação de riquezas, de novas identidades culturais e sociais, de novas formas de integração e comunicação, seja de desagregação social, de dualidades exclusões, de informalidade e de violência. Tudo isso exige novas formas de pensar a cidade e tentar construir um futuro viável e feliz (LOPES, 1998, p.33).

De acordo com Lopes (1998), o processo de urbanização apresenta-se na atualidade como o maior da história, juntamente com ele têm-se o crescimento do setor produtivo não básico de bens e serviços para consumo interno, o que promove uma maior demanda por empregos. Nesse processo, são as grandes cidades que concentram o que existe de melhor e pior em nossa sociedade: “inovados e segmentos socialmente irrelevante”. Entre as novas funções das cidades (megacidades), segundo Lopes (1998), estão:

- 1) Função articuladora e de controle - pressupõe a existência de centros de poder e controle global, necessitando de uma concentração de infra-estrutura e de serviços que promovam uma capacidade de controle global.
- 2) Função de integração do local no global - trata-se de inserir o local no global através de sua vocação/especialização urbana. O poder de inserção é dado por sua capacidade econômica e não política ou de tamanho.

Borja (1997) ao discutir as novas competências e funções que a cidade deve desempenhar propõe várias linhas de ação: a) bloco econômico, que se refere à promoção econômica da cidade através da criação de bancos com linhas de crédito de capital de risco, com a promoção de empresas locais públicas e/ou privadas, a promoção de campanhas internacionais para atrair investidores e visitantes etc.; b) bloco urbanístico (moradia e meio ambiente), que significa a concretização de obras públicas financiadas pelo Estado, a recuperação de áreas decadentes, principalmente de zonas portuárias, a gestão de programas de habitação etc.; c) bloco de segurança do cidadão e de Justiça, que se refere à capacidade de coordenação de projetos e ações, à implementação de políticas preventivas e/ou repressivas e à capacidade de desenvolver uma função complementar a da Justiça e da polícia estatal, por meio de oportunidades de cooperação social; d) bloco social e cultural,

que tem a ver com políticas sociais e culturais produzidas localmente, tais como programas de habitação e de urbanização, programas de geração de empregos e oferta cultural; e) bloco de infra-estrutura de serviços urbanos, transportes e comunicação, que alude ao financiamento da infra-estrutura e à manutenção de serviços básicos, à elaboração de planos intermodais e à possibilidade de assumir competências em novos campos.

A integração da cidade é feita pela chamada “cidade nóculo”, centros de produção de bens e serviços integrados à economia globalizada. As cidades globais conseguem concentrar os grandes fluxos financeiros, conseqüentemente, a economia e novos círculos de poder.

Quanto à gestão urbana, pode-se dizer, a partir da análise de Lopes (1998), que com a urbanização e a globalização novos desafios e problemas se colocam para a gestão da cidade: 1) o descompasso entre demandas locais e a capacidade de arrecadação de recursos públicos, que gera conflitos e crises na gestão; 2) a lógica do mercado globalizado, que obriga as cidades a participarem de forma competitiva no novo espaço econômico, acrescentando limites externos aos governos; 3) a imposição de ações fragmentadas no espaço urbano (intervenções pontuais, que implica em novas atitudes): *“a ampla qualificação de áreas urbanas específicas que permitam sua integração global não é mais uma opção dos governos locais, mas uma demanda determinista da sociedade em rede para criar condições realistas de desenvolvimento econômico”*; 4) o tamanho da máquina a ser administrada, que é muito grande, exigindo dos administradores locais capacidade para enfrentar tanto problemas do cotidiano da cidade, quanto relacionados à estratégias de competitividade; 5) a relação entre o público e o privado, que requer um outro arranjo de parcerias, tanto por motivos de mobilização de recursos, quanto por motivos de ordem técnica (capacidade para desenvolver a atividade); 6) a necessidade de ser competitiva que

coloca a demanda de uma infra-estrutura física e social aliada a uma identidade cultural marcante que as torne atraentes como local de vida.

Quanto à gestão, Borja (1997) vislumbra muito mais a necessidade de se fazer uma reforma política e administrativa, pois as atuais estruturas políticas e organizativas e os meios de gestão não são mais capazes de construir a propalada liderança local ou mesmo assumir as demandas, competências e funções propostas. Dentre as reformas que Borja (1997) propõe estão: governo metropolitano e descentralização da grande cidade, de maneira a se criarem estruturas metropolitanas de planejamento que sejam capazes de responder às demandas supramunicipais; organização política com capacidade de reconhecer a personalidade das lideranças e de superar o conflito entre legislativo e executivo; financiamento dos governos locais, que deve ser realizado de forma direta através da receita própria e da participação em impostos nacionais, além do estabelecimento de aportes compensatórios capazes de promover um re-equilíbrio político e da capacidade para financiamento de projetos através da apropriação de mais-valia produzida no local e da parceria público-privada; gestão empresarial dos serviços e atividades públicas, por meio do rompimento com os modelos tradicionais de gestão existentes; relacionamento com os administrados, comunicação e participação através da facilidade de acesso pelo cidadão à administração e às empresas de serviço público, comunicação baseada na utilização de novas tecnologias, gestão compartilhada com os cidadãos mediante programas articulados; internacionalização dos governos locais, por meio da promoção da cidade e da integração em redes e organizações mundiais.

Lopes (1998) acredita ser importante mostrar que a integração do local se faz com o espaço global, não passando mais pela integração regional. Essa integração é feita pela relação com o espaço produtivo global e pela concentração e controle econômico. Somente

através dessa integração, a cidade pode se tornar competitiva frente às demais na lógica da competitividade global.

Segundo Lopes (1998), entre os fatores propulsores da integração, encontram-se: 1) eficiência do espaço urbano: disponibilidade de todos os serviços básicos necessários ao funcionamento da cidade; 2) qualidade da infra-estrutura de telemática e de logística como condição para integração global; 3) qualificação dos recursos humanos, incluindo não apenas os níveis superiores, mas a população de modo geral; condição essencial para localização de empresas que levam em consideração formação, custos e controle; 4) parceria público e privado como necessidade para atração de agentes econômicos pela cidade, necessidade de tornar as instituições ágeis ao ponto de adaptar-se às mudanças rápidas do mundo globalizado; 5) definição de um projeto de cidade, que precisa envolver aspectos econômicos, políticos e sociais. Necessidade de definir de forma clara os objetivos que devem ser alcançados pela especialização e pela hierarquia de cidades; 6) uma sociedade coesa e participativa, com segurança individual, ordem urbana, participação cívica e solidariedade social.

Ainda de acordo com Lopes (1998), o que está sendo construído com o processo de globalização e a inserção da cidade nesse processo é uma nova sociedade urbana, cujo elemento fundamental para o seu entendimento é a “rede”, pois se trata de um espaço de fluxos de geometria variável que se sobrepõe ao de geometria fixa do espaço local, e que produzem novas formas de contratos sociais. Essa sociedade, no entanto, é por si mesma excludente, não apenas de cidades, mas também de espaços dentro da própria cidade.

O centro de extensas áreas urbanas abriga grande concentração de poder e riqueza, que habilita agentes sociais a competirem e se integrarem dentro do espaço global. Esse mesmo centro abriga áreas de exclusão,

cada vez mais irrelevantes, com populações despreparadas e desarticuladas do processo de formação de riqueza (LOPES, 1998, p. 60).

Nessa nova sociedade urbana o fundamental é o modo informacional de desenvolvimento da ação. A fonte principal de produtividade está na geração de tecnologia, de conhecimento, de processamento de informação e comunicação simbólica. Trata-se do conhecimento sobre o conhecimento como fonte de produtividade. Os espaços que possuem esse tipo de conhecimento são valorizados pelo capital. Aqueles espaços que não possuem essas condições serão excluídos do processo de produção econômico (LOPES, 1998).

Dentro dessa lógica global podem ser identificados quatro tipos diferentes de cidades: a cidade integrada, como sendo aquela que concentra riqueza, informação e oportunidades; a cidade formal, onde se localizam empregos de nível médio, principalmente de bens e serviços; a cidade informal, localização de atividades menores que estão fora da legalidade, ainda que organizada e rentável; a cidade irrelevante, onde estão os excluídos, aqueles condenados à condição de irrelevância. O grande desafio colocado, portanto, para os espaço urbanos, é acabar com os espaços irrelevantes e lutar por espaços urbanos formais e integrados.

Para poder enfrentar todos esses desafios, segundo Lopes (1998), as cidades devem ser construídas a partir de objetivos e propósitos bem definidos: as cidades acidentais deram lugar às cidades intencionais. Para isso, há a necessidade de convocar a sociedade a participar desse esforço, além de ser fundamental a existência de lideranças esclarecidas e atuantes, conscientes do trabalho a ser realizado. As cidades devem apresentar-se como “atores globais”, mas para isso deve lançar mão de uma ferramenta essencial, o Planejamento Estratégico de Cidades. Como mostra Lopes (1998):

A resposta das cidades a todos esses novos desafios deve se materializar num planejamento estratégico participativo, capaz de visualizar o processo de criação da cidade nos novos espaços da sociedade em rede. O planejamento estratégico tem que ser inovador não se limitando a uma correção de rumos. As questões atuais envolvem conquistas por demais importantes para serem ignoradas, e que só serão obtidas através de um planejamento estratégico criativo e inovador, envolvendo toda a sociedade (LOPES, 1998, p. 70).

Um outro autor que defende essa visão das cidades como “atores globais”, mas que utiliza o termo “cidade protagonista” é Borja (1997). Para ele, cada vez mais se torna evidente o papel econômico e político desempenhado pelas cidades em diversas partes do mundo, tanto na Europa, na Ásia, como na América Latina. Mas esse papel desempenhado pelas cidades somente foi possível devido à capacidade que elas tiveram de empreender projetos estratégicos ambiciosos que combinavam crescimento econômico e desenvolvimento urbano com busca de soluções para problemas ambientais, de desigualdades sociais ou de insegurança. O Planejamento Estratégico de Cidades é, para Lopes (1998), um instrumento e formulação que permite enfrentar o processo de desenvolvimento da nova sociedade e a globalização. Surgiu como instrumento de ação militar, mas migrou para as empresas e depois para o planejamento público. O Planejamento Estratégico busca a mudança de atitude dos cidadãos, de maneira que de uma visão individual passem a assumir uma postura mais global que envolva toda a moldura do ambiente. Para isso, deve-se partir de uma visão detalhada do ambiente externo com o qual se estabelece ou pretende estabelecer relações, de modo a identificar oportunidades e ameaças, fortalezas e fraquezas da cidade. Depois disso, define-se, através do consenso, a cidade que se deseja construir e promove-se a elaboração do plano de ação que deve ser traduzido em táticas e projetos mensuráveis e ser alcançados e que podem ser modificados no tempo (LOPES, 1998).

No Planejamento Estratégico a figura do planejador é de importância cabal. Suas principais virtudes, segundo Lopes (1998) são, entre outras: a capacidade de trabalhar com a realidade existente, a utilização de conhecimentos existentes e amplamente difundidos e partilhados, a problematização através do levantamento de questões que promovam o pensamento criativo e inovativo, a visão modesta e fundamentada dos objetivos, ações e projetos, a priorização de questões de maior relevância, a preocupação com o plano e seus aspectos de confiabilidade, representatividade, clareza e implementação.

Também Borja (1997) fala sobre a importância da figura do planejador. No entanto, ele trabalha com a visão da “liderança personalizada”, que pode ser o prefeito, como aconteceu em Lisboa e Barcelona, mas também pode ser qualquer outra liderança local, desde que tenha autoridade política. Além da liderança local, Borja (1997) destaca ainda outros fatores fundamentais para que a cidade se torne competitiva: a sensação de crise aguçada pela tomada de consciência da globalização da economia, os acordos entre os atores urbanos sejam eles públicos ou privados com a configuração da liderança local, e a vontade conjunta ou o consenso para que a cidade possa dar um salto do ponto de vista econômico, social e cultural.

A fim de tornar o Planejamento Estratégico de Cidades ainda mais inteligível, procura-se discutir o seu processo de elaboração, implementação e avaliação. Antes de iniciar o processo de elaboração propriamente dito, é necessário que se monte toda uma organização, que significa fazer com que se tenha a participação de vários atores sociais. Nesse processo, é importante um acordo inicial entre os mesmos e a definição clara do que se entende por cidade e o comprometimento dos patrocinadores, para que se tenham recursos disponíveis para elaboração.

Depois de montada essa organização, parte-se para a fase do diagnóstico, considerada por Lopes (1998) a etapa mais crucial para o sucesso do planejamento. Na fase de diagnóstico são desdobradas duas linhas: a identificação de oportunidades e ameaças externas e a identificação de sua força e fraqueza interna. A primeira é realizada através da avaliação de um conjunto de forças e tendências políticas, econômicas, sociais, culturais e tecnológicas que atuam ou venham a atuar sobre a cidade ou sobre seus parceiros. A segunda diz respeito a uma avaliação sobre a cidade no que tange aos aspectos de infraestrutura urbana, econômica, social e cultural, além da consciência cidadã, da governabilidade e da identidade (LOPES, 1998).

O principal objetivo da elaboração do plano é definir clara e seguramente o modelo de cidade que se busca construir, bem como as linhas de atuação estratégica do plano ou a sua missão em termos de objetivos, ações e projetos a serem colocados em prática. Na verdade, para cada estratégia deve-se definir objetivos que se deseja alcançar e ações e projetos necessários para essa concretização.

Depois do processo de elaboração do plano, que tem a ver com a organização, o diagnóstico, a análise de projetos por linhas estratégicas e a organização de estratégias, objetivos, ações e projetos, passa-se para a fase de implementação e monitoramento do plano. A implementação deve ter início com a reafirmação do compromisso dos atores em participar dos projetos e das ações para cidade, pois a implementação somente será possível com essa participação de todos. Além disso, a implantação deverá ser realizada em várias etapas: a classificação dos projetos por grau de exequibilidade e interrelações seqüenciais e instantâneas, a organização fixa e variável, a metodologia específica, o processo de impulsão e seguimento e a avaliação física e de resultados (LOPES, 1998).

Quanto à avaliação, deverá ser realizada constantemente para que não ocorram distorções nos planos. As vertentes de avaliação dos projetos são três: a realização dos objetivos, que deverá ser avaliada com base nos indicadores definidos no plano; a qualificação da cidade, que deverá ser realizada pelo Grupo Executivo através de indicadores que permitam compará-la a outras cidades do entorno; e a transformação do entorno, que também deverá seguir indicadores que demonstrem seu grau de competitividade, sua qualificação em face de outros espaços e sua capacidade de relacionamento com espaços de geometria fixa regional e no espaço de fluxos (LOPES, 1998).

Frey (1996), ao discutir a gestão técnico-pragmática ou gestão estratégica de cidades, tendo como referência empírica de estudo Curitiba, faz um elenco de algumas das características desse modelo: pragmatismo e eficiência técnica, em que participação se refere à legitimação de projetos já elaborados, hierarquização administrativa nítida, criação de uma identidade local, negociação direta e amistosa com a iniciativa privada e tendência ao decretismo e à criação de consensos.

Também Sánchez (1997), procura discutir esse modelo de gestão urbana para o caso de Curitiba, porém sua ênfase está mais voltada à questão do *marketing* urbano e do urbanismo espetáculo. Neste sentido, além dos elementos elencados por Frey (1996), ela procura mostrar como, ao longo do tempo (desde a década de 1970), a imagem de Curitiba foi sendo revisitada ou mesmo modificada – de “Curitiba: cidade modelo”, passando por “Curitiba: cidade planejada”, até chegar em “Curitiba: capital brasileira da qualidade de vida”, entre outras – pela gestão e pelo planejamento urbano, no sentido de promover a cidade enquanto um bem a ser comercializado e consumido:

Nossa argumentação baseia-se em que o investimento em marketing pode ser considerado ao mesmo tempo como um resultado e como uma estratégia dos processos de reestruturação urbana. Assim dizendo parece haver uma relação clara, bilateral. Se podemos tomar este instrumento como emergente deste contexto [...], também é possível uma leitura na outra direção, ou seja, identificar as imagens urbanas produzidas pelo marketing como ponto de partida imprescindível à realização das transformações econômicas e espaciais como estratégia *sine qua non* para os projetos de cidade emergente (SÁNCHEZ, 1997, p. 5).

Dessa forma, a autora procura demonstrar a importância que passa a ter nas práticas de gestão das cidades os instrumentos do marketing urbano – uso de técnicas publicitárias -, que servem como mecanismo utilizado para projetar no exterior a imagem da cidade, a fim de promover a atração de consumidores (turistas). Deve-se ressaltar, porém, que para que isso ocorra, é necessário dotar a cidade de uma série de fatores atrativos: infra-estrutura física e comunicacional, regulação política e social, qualidade de vida. Esses fatores, para serem efetivados, mobilizam uma imensa gama de recursos (elemento que justifica em grande parte a parceria público-privado), no sentido de torná-la mais competitiva frente a outras cidades ("guerra dos lugares"). Isso tem acarretado, segundo Sánchez (1997), uma perda das solidariedades regionais e uma despolitização do espaço social, na medida em que tem projetado um consenso, ao invés do conflito, de agentes produtores do urbano. Além desse aspecto negativo, a autora demonstra, ainda, que esse tipo de gestão e planejamento não mostra (não pensa e não atua) a cidade como um todo, mas apenas pontos privilegiados (fragmentos), que servem ao consumo da elite local e dos turistas:

A construção de logomarcas urbanas contribui sobremaneira para a circulação e fixação de imagens, tanto na escala local quanto na escala mundial. Entretanto, a **pasteurização** ou supersimplificação das identidades urbanas através de logomarcas opera através de seleções, inclusões e omissões de espaços e ângulos da vida social, numa codificação que transmite pela imagem uma linguagem coerente e

verossimilhança que impede a identificação dos processos depuradores da codificação (SÁNCHEZ, 2001, p. 158 – grifo da autora).

Neste sentido, a cidade deixa de ser produzida para quem nela habita para ser construída para os que vêm de fora, apenas para visitá-la ou consumi-la. Outra crítica feita pela autora, e que dever ser enfatizada, refere-se ao processo de transformação da cidade concreta em cidade abstrata, da cidade como pluralidade de visões, em uma cidade do pensamento único, marcada pelo consenso, que é, na verdade, uma expressão do obstáculo ao amadurecimento político e à conquista de cidadania no País. Nas palavras da autora:

[...] julgamos que a cidade foi transformada de teatro ou “cenário de encontro”, elementos da imagem dos anos 70, em espetáculo multimídia dos anos 90, cuja audiência privilegiada não se encontra mais posta nos habitantes locais, mas no país e no mundo (SÁNCHEZ, 1997, p. 43).

Um outro autor que tem se dedicado e se destacado na crítica a essa temática da gestão técnico-pragmática, ou ao planejamento estratégico de cidades, é Vainer (2002). Mostra esse autor que esse modelo de gestão faz parte de uma nova forma de pensar o planejamento urbano, agora adjetivado de estratégico, em que a cidade passa a ser sinônimo de mercadoria, de empresa e de pátria. Nesse modelo de planejamento e gestão urbana a *city* está cada vez mais esmagando e substituindo a *pólis*: *"de um lado, a city, impondo-se à cidade como espaço e objeto e sujeito de negócios; de outro lado, a polis, afirmando a possibilidade de uma cidade como espaço do encontro e confronto entre os cidadãos"* (VAINER, 2000, p.101).

Segundo Vainer (2002), no modelo denominado de *planejamento estratégico de cidades*, a cidade é vista de três maneiras: como mercadoria, como empresa e como pátria. No primeiro caso, ela é entendida como um objeto de luxo, em que seus insumos

valorizados pelo capital são apropriados pelo *marketing* urbano, para serem vendidos a uma demanda solvente (investidores internacionais). De acordo com Vainer (2002) a cidade é

[...] transformada em coisa a ser vendida e comprada, tal como a constrói o discurso do planejamento estratégico, a cidade não é apenas uma mercadoria, mas também, e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, **visitantes e usuários solventes** (VAINER, 2000, p. 83 – grifo do autor).

Neste sentido, trata-se de fazer um estudo (diagnóstico) que procure investigar as características da cidade e os mercados potenciais para os quais ela pode ser “vendida”. Além disso, deve existir uma preocupação com sua imagem, pois existem paisagens que não contribuem para a atração turística, servindo ao contrário, para expulsá-la. Este é o caso, por exemplo, da *“forte visibilidade da população de rua”* (VAINER, 2000, p. 82).

No segundo caso, a cidade é considerada uma empresa, portanto, deve ser gerida de maneira empresarial, ou seja, de acordo com a lógica da competitividade, da produtividade e do mercado. Trata-se de fazer com que a cidade deixe de ser objeto e se torne um sujeito, que seja capaz de aumentar seu poder de atração, para continuar investindo em sua capacidade de inovação e difusão (BORJA; FORN, *apud* VAINER, 2000, p. 83). Busca-se transferir o planejamento estratégico da corporação privada para a pública, ou de seu “território natal” ao “território urbano”. Neste sentido, a parceria público-privado torna-se indispensável, já que os empresários possuem o *métier* dos negócios e o Estado as condições para produzir. Ainda de acordo com esse autor, *“[...] a melhor solução, aqui como em outras situações similares, é recorrer a quem entende do **métier** – se de empresa se trata, convoquem-se os empresários; se o assunto é **business**, melhor deixá-lo nas mãos de **businessmem**”*. (VAINER, 2000, p.87).

No terceiro caso, cidade-pátria, o que ocorre é a construção do consenso, o fim do conflito de classe em benefício de uma causa maior, que é a cidade. Desse modo, o que se resgata é o sentimento patriótico, de participante e pertencente a uma cidade (identidade entre sujeito e espaço): “*Sem consenso não há qualquer possibilidade de estratégias vitoriosas. O plano estratégico supõe, exige, depende de que a cidade esteja unificada, toda, sem brechas, em torno do projeto*” (VAINER, 2000, p. 91). Para Vainer (2002) dois elementos são fundamentais para a formação da cidade-pátria: a “*consciência de crise*” e o “*patriotismo de cidade*”. Para o planejamento estratégico, não é necessariamente a crise o problema, mas a sua consciência, pois é a partir dela que se criam as tréguas e a paz social e se abre mão dos conflitos e dos interesses particulares. Também é a partir da “consciência da crise” que se produz o “patriotismo de cidade”, pois é a partir dessa base frágil, de cidade instável, que se constrói o sentido da unificação, da unidade, que procura banir/atacar tudo que é contrário a este projeto de cidade (VAINER, 2000, p. 92-95).

Também Harvey (1996) discutiu esse modelo de gestão, denominando-o de “empresariamento”, como uma maneira de distingui-lo de outro modelo por ele denominado de “gerenciamento”. Para Harvey (1996, p. 49), nos últimos anos existe um certo consenso no mundo capitalista avançado de que os avanços e benefícios positivos são adquiridos por aquelas cidades que fazem uso de um comportamento empresarial no que se refere ao seu desenvolvimento econômico. Tal consenso tem produzido alianças e coalizões entre segmentos que antes assumiam posições conflituosas e divergentes. São características do modelo do “empresariamento”, segundo Harvey (1996, p. 50-51):

- 1) A parceria público-privada, em que as tradicionais reivindicações locais se integram com a utilização do poder público local no sentido

- de atrair fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos e novas fontes geradoras de emprego;
- 2) A parceria público-privado tem um caráter empresarial, ou seja, sua execução e concepção assumem uma forma especulativa, sendo que em muitos casos “o setor público assume o risco e a iniciativa privada fica com os benefícios” (HARVEY, 1996, p.50);
 - 3) O foco de atenção desse “empresariamento” é a esfera do local e não a do “território”, suas ações são pontuais, mas podem ter impactos maiores ou menores nos “territórios específicos” aonde os projetos venham a se instalar.

Esse modelo de “empresariamento”, para Harvey (1996), possui dimensões e impactos diversos, que vão desde a economia, até a política, a sociedade e o espaço. As implicações macroeconômicas desse modelo, ainda segundo Harvey (1999, p.57-60), são as seguintes:

- 1) Abertura do espaço para novos padrões de empreendimentos imobiliários de todos os tipos, mesmo que o resultado disso tenha sido a “reprodução em série” (HARVEY, 1999, p. 57);
- 2) Criação de um bom clima local para negócio, o que fez do local um *lócus* da regulação infra-estrutural, de trabalho e ambiental;
- 3) absorção do risco pelo poder público, fazendo com que o capital multinacional se tornasse cada vez mais móvel geograficamente;
- 4) inclinação para produção de desenhos urbanos pós-modernos que resgatam a fragmentação urbana como princípio;

- 5) desenvolvimento de atividades que visem à elevação dos valores das propriedades, das bases tributárias, da circulação local da renda e do crescimento do emprego;
- 6) a ênfase no turismo, na produção e consumo de espetáculos, na produção de eventos efêmeros, vistos como solução ou medicamento para economias degradadas.
- 7) para vender a cidade é preciso produzir um imaginário urbano atraente, no sentido de, por um lado, produzir solidariedade social, orgulho cívico e lealdade ao lugar, e, por outro, de criar um “refúgio mental” para um mundo marcado pela exploração do capital que exclui cada vez mais o senso do lugar (HARVEY, 1999, p. 60).

Harvey (1996) finaliza seu texto apresentando uma perspectiva crítica em relação ao “empresariamento urbano” e à gestão urbana que faz uso da competitividade. Para ele, esse empreendimento urbano é degradante e excludente, pois, por trás da “máscara” de muitos projetos, encontram-se sérios problemas sociais e econômicos, os quais têm produzido uma cidade de caráter dualístico: “centro renovado”, mas cercado por um “mar de pobreza”.

1.4. O Planejamento Estratégico Situacional

O diagnóstico de Matus (1989) sobre o planejamento pode ser resumido na afirmação de que “se tem aplicado anestesia sem cirurgia ou se tem feito cirurgia sem aplicar anestesia” (p. 13). Com tal metáfora busca mostrar que “com a descoberta dos economistas” tem-se enfatizado em excesso a técnica em detrimento da política. Antes ocorria o contrário, tomavam-se decisões políticas sem levar em consideração a dimensão

técnica. Propõe, em contrapartida, um modelo “tecnopolítico”, um retorno à filosofia, a partir da qual as ações técnicas são fundamentadas em ideologias, valores e projetos de sociedade. Em suas palavras:

[...] chegamos ao processamento tecnopolítico, ou seja, à combinação de ciência e arte no processo de governo. É como combinar cirurgia e anestesia. Fazer a primeira, isolada da segunda, é barbarismo técnico. Fazer a segunda, isolada da primeira, é barbarismo político. A conjunção de ambas produz uma boa intenção cirúrgica no tecido social (MATUS, 1996, p. 75).

Para Matus (1989), esse modelo “tecnopolítico” somente é possível através de um reencontro profundo com os valores da democracia, adjetivada de multidimensional, em que se possa elaborar e praticar um projeto social que combine “democracia econômica” com “democracia política”. Se, por um lado, o estatismo centralista e autoritário resolvia os problemas da sociedade, o fazia sem participação e contra a vontade popular; por outro lado, a “tirania de mercado” nos impõe duras necessidades econômicas, mas em um ambiente de liberdade. De acordo com Matus:

Á soberania do pragmatismo político imperante não pode suceder a soberania do tecnocratismo determinístico. Os políticos com visão de estadista serão aqueles que souberem distinguir que esta é uma opção trágica entre dois males e que o caminho natural é reencontrar a política com o esforço do homem para resolver seus problemas. [...] O fracasso do populismo demagógico e do estatismo burocrático não decreta o abandono de um projeto social que combine democracia econômica com democracia política (MATUS, 1989, p. 16).

Na visão do Planejamento Estratégico Situacional (PES), o planejamento deve ser concebido como um suporte para tomada de decisões no cotidiano. Trata-se de pensar antes de tomar qualquer decisão, pensar de forma sistemática e metódica, explicando cada uma das possibilidades e analisando suas vantagens e desvantagens, de modo a propor objetivos a serem perseguidos. O planejamento é uma ferramenta vital que busca submeter à vontade do cidadão o curso dos acontecimentos, de maneira a não deixá-los às circunstâncias da “mão invisível” do mercado ou mesmo ao sabor da improvisação (MATUS, 1996).

De forma filosófica, Matus (1997) procura analisar o planejamento como “um problema entre os homens”. Um problema do “homem indivíduo”, que procura alcançar objetivos particulares, do “homem coletivo”, que busca, ao mesmo tempo, uma ordem e uma direção para a sociedade e luta por interesses e objetivos opostos e divergentes. É neste sentido que se pode dizer que planejar não é uma atividade puramente técnico-científica, pois o que está em jogo são interesses individuais e de classe. O “homem coletivo” não é separado do “homem individual”, o que leva a conclusão de que não existe homogeneidade, mas heterogeneidade no processo de planejar.

A existência da heterogeneidade não deve inviabilizar projetos coletivos, mas, ao contrário, o “homem coletivo” deve levar o “homem individual” a refletir e a tomar uma “consciência social”, que o leve a adotar projetos e ações coletivas, de modo que se possa lutar para conduzir o seu próprio destino e não deixar que seja submetido aos interesses de outras sociedades (MATUS, 1997). O planejamento, então, apresenta-se como a principal ferramenta nessa direção, pois *“se planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da*

circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo, seja ele qual for” (MATUS, 1997, p.14).

Para finalizar a definição de planejamento, Matus (1997) mostra que o planejamento deve ser um “cálculo situacional sistemático”, que busca relacionar, ao mesmo tempo, o presente com o futuro, o conhecimento com a ação. Nessa direção, o autor propõe seis argumentos que visam demonstrar que o cálculo situacional sistemático e articulado em diversos prazos tem maior poder e eficácia que o cálculo situacional imediatista, ou mesmo que o cálculo puramente técnico.

O primeiro argumento é o de que é necessária mediação entre o futuro e o presente, ou seja, antes de agir hoje é necessário saber se esta ação será eficaz no amanhã. Neste sentido, é preciso “prever” as possibilidades do que ocorrerá amanhã para que se possa agir hoje (MATUS, 1997). Não se pode esperar que o amanhã aconteça, pois se estará atuando tarde demais diante dos problemas já criados ou das oportunidades que não se podem aproveitar. Para fundamentar seu argumento, Matus (1989, 1997) apresenta o exemplo de um chefe nacional do Corpo de Bombeiros que para decidir hoje o que investir em quartéis, equipamentos, carros-pipa e treinamento, precisa considerar o provável crescimento das cidades, sua expansão vertical e horizontal, os materiais de construção utilizados, as medidas de prevenção de incêndios etc. Somente depois dessa exploração sobre o futuro é que se toma a decisão que poderá ser mais ou menos acertada, dependendo do êxito das projeções futuras.

O segundo argumento mostra que é necessário prever quando a previsão é praticamente impossível. Trata-se de planejar uma realidade que ultrapassa a capacidade de previsão, pois embora existam muitas variáveis conhecidas, elas sempre se alteram;

também os homens criam novas variáveis que muitas vezes ultrapassam a imaginação e as intenções de quem está pensando o futuro. Diante disso, o que o planejador pode fazer é desenhar várias possibilidades e planos para tentar enfrentar a complexidade do real (MATUS, 1989; 1997).

O terceiro argumento é o de que é preciso uma reação planejada e veloz face às surpresas. Conforme mostrado no argumento anterior, é praticamente impossível prever o futuro. O que se pode fazer é pensar várias possibilidades para o real e, assim, pensar vários planos. Mesmo com esse cuidado, ainda podem ocorrer surpresas, porém deve-se estar preparado para enfrentá-las de forma veloz e eficaz. Uma das formas de fazer isto é se preparar para agir em situações excepcionais, que não estava planejada (MATUS, 1989; 1997). Para Matus (1996), a surpresa é o extremo da incerteza. As surpresas são muito repetitivas (terremotos, erupções, inundações, seqüestros, assassinatos etc.), sendo surpresa apenas o momento e o local exato em que pode ocorrer. Sendo assim, é possível estar preparado para enfrentá-la.

O quarto argumento refere-se ao fato de que deve haver uma mediação entre passado e futuro. Deve-se buscar sempre aprender com as experiências passadas para não cometer os mesmos equívocos, ou seja, não se pode cometer o mesmo erro mais de uma vez. Para que isso não aconteça, a aprendizagem na prática deve servir, então, como essa mediação entre passado e futuro.

O quinto argumento afirma que deve existir uma mediação entre conhecimento e ação. É preciso refletir antes de agir. Dessa forma, pode-se falar na necessidade do plano como um cálculo que precede e preside a ação. Esta ação é específica do “homem de ação”, que sempre age em função de compromissos, de modo que os problemas nunca são apenas

técnicos e científicos, pois ele precisa responder a vários grupos sociais com perspectivas e interesses diversos. Muitas vezes soluções fundamentadas técnico e cientificamente não são adotados por falta de peso político, privilegiando-se ações menos fundamentadas, mas que têm força política (MATUS, 1989, 1996 e 1997).

O sexto argumento é o de que deve haver uma coerência global ante as ações parciais dos atores sociais. Como são muitos atores que atuam e buscam responder propósitos particulares, deve existir uma ação central que possa dar coerência às ações particulares, de forma a tentar garantir uma coerência do resultado social global (MATUS, 1989; 1997).

O PES propõe-se ao “planejamento das ações humanas” não se limitando ao aspecto sócio-econômico, utiliza-se para esse intento da integração entre política e técnica (MATUS, 1996, 29).

O primeiro passo para fazer um planejamento nesses moldes proposto pelo PES é produzir uma explicação da realidade contundente. Para isso, deve-se distinguir o “diagnóstico”, muito utilizado pelo planejamento tradicional, da “análise situacional”, própria do PES. O diagnóstico é entendido como um jogo com dois ou mais adversários. Nele, as explicações dos jogadores nunca são iguais e sempre se escolhe uma explicação como verdadeira, acreditando-se que todas que dela forem diferentes são consideradas erradas. Ora, o planejamento tradicional reconhece apenas um ator, o governo, o Estado, sendo todos os demais de “conduta predizível”; apenas um sujeito tem a capacidade de planejar.

A “situacional” é entendida como uma “fórmula” para entender o outro e compreender seu ponto de vista. Não se trata de aceitar a sua maneira de pensar e ler o

mundo; trata-se apenas de conhecer as lentes que ele utiliza para fazer a leitura da realidade em geral e da minha em particular. Na verdade, o conceito de “situação” procura mostrar que uma palavra, uma realidade, podem ter significados distintos dependendo do ponto de vista em que se observa, ou mesmo dos grupos sociais do qual fazem parte. Conforme demonstra Matus:

A explicação é uma **leitura** dos dados e informações que expressam a realidade. Cada ator retira da realidade uma interpretação dos fatos, conforme as lentes com que os observa. Toda explicação é **declarada por alguém**, e esse alguém é um ser humano que tem valores, suas ideologias e seus interesses. Sua leitura está carregada de subjetividade e está animada por um propósito (MATUS, 1996, p. 30 – grifo do autor).

De forma sucinta, Matus (1996) apresenta alguns elementos diferenciadores do “diagnóstico” e da “explicação situacional”. 1) Enquanto na “explicação situacional” é preciso determinar “quem explica”, já que se parte do pressuposto de que toda explicação é realizada por alguém a partir da posição em que se encontra, no diagnóstico tradicional a explicação é feita por um ator ou mesmo por um observador distante.

2) A “explicação situacional” mostra que uma mesma realidade pode ser explicada de forma diferente, já que os agentes participam dela de forma distinta e com diferentes propósitos. Não tem sentido, como faz o diagnóstico tradicional, declarar que uma explicação é verdadeira e que a outra é falsa.

3) A análise situacional entende que é preciso diferenciar as explicações, pois conforme já foi dito, cada agente avalia a realidade de forma singular e baseado na sua própria interpretação. Dependendo da posição que ocupa na sociedade, tem-se uma interpretação diferenciada. Conforme demonstra Matus (1996) através da metáfora do jogo

de xadrez, quem está perdendo não pode pensar da mesma forma de quem está ganhando, ainda que as possibilidades/informações do jogo sejam as mesmas. Quem está ganhando vai olhar o jogo de forma otimista e pensar nas várias possibilidades que tem para vencer. Ao contrário, quem está perdendo vai olhar o jogo insatisfeito e buscará meios para tentar o empate. Ambos vão olhar o mesmo tabuleiro, no entanto, farão perguntas diferentes e encontrarão respostas também diferentes.

4) Não se pode ignorar a explicação do outro ou atribuir-lhe uma que seja alheia, a do Estado, como tem feito o diagnóstico tradicional. Como mostra Matus (1996), para ser um bom estrategista é necessário pensar como o oponente, colocando-se no lugar dele para saber que ações adotaria em determinadas situações. O inverso também é necessário, o oponente deve adotar essa mesma medida. Trata-se, portanto, de um cálculo interativo, que não acontece com o diagnóstico, tanto por sua falta de rigor quanto por sua explicação unilateral.

5) Com a “análise situacional” é possível entender as assimetrias e as contradições presentes nas explicações dos fenômenos. Como afirma Matus (1996), não se trata de dar respostas diferentes a perguntas iguais, mas de dar respostas diferentes a perguntas diferentes. A pergunta feita pelos sindicatos em época de inflação não é a mesma feita pelos empresários, pois um está preocupado com salários reais e o outro com a descapitalização.

Para finalizar essa análise da diferenciação entre diagnóstico e situação, Matus (1996) mostra que o primeiro é uma explicação de “ninguém”, ora é realizada pelo pesquisador, que não participa do “jogo social” e cujas explicações em nada alteram a realidade, ora é realizado de maneira “espúria”, ou seja, os resultados são manipulados pelos grupos de interesse. Já o segundo, a situação, por trabalhar com a visão de

“*problemas, ameaças e oportunidades*”, é uma explicação que envolve todos os agentes; o Estado, por trabalhar com os problemas, e a sociedade, por sofrer os problemas.

O método PES trabalha com problemas, o que não significa, porém, trabalhar apenas com problemas já existentes, pois existem problemas reais que mobilizam o “planejamento reativo” e há problemas potenciais que fundam o “planejamento proativo”. Dentre os problemas potenciais, destaca as ameaças e as oportunidades (MATUS, 1996).

Antes de continuar analisando o método PES, é importante ressaltar que quando os problemas a serem enfrentados forem simples, Matus (1996) propõe que se trabalhe com métodos de planejamento menos complexos, mas bastante úteis para resolver problemas parciais ou pontuais, como os de um posto de saúde, por exemplo. São eles, o ZOOP (Zielorientierte Projektplanung ou Método de Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos) e o MAPP (Método Altadir de Planificação Popular), métodos voltados para os microproblemas, ou seja, problemas específicos que não podem ser atacados pelo planejamento macro e que não necessitam de uma investigação global que utilizam modelos sistemáticos causais. O ZOPP é uma versão alemã do *Marco Lógico* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), utilizado para investigar projeto por projeto as solicitações de cooperação técnica. Já o ZOOP é uma criação da Fundação Altadir, idealizada por Matus.

No PES fala-se em processar problemas que, de acordo com Matus (1996, p.36), significa: 1) como o problema se origina e como ele se desenvolve; 2) construir planos para destruir as causas dos problemas através de operações; 3) analisar a viabilidade política do plano ou identificar uma maneira de construir essa viabilidade; 4) atacar o problema na prática, através de operações planejadas.

De maneira concreta, o PES exige que se faça, em primeiro lugar, a descrição precisa do problema e a enumeração dos elementos que demonstram que o problema existe, ou seja, exige-se que se construa o VDP (Vetor de Descrição do Problema), um instrumento que demonstra quem ganha e quem perde com determinado problema. Depois disso, é necessário que se analise os “fluxos” do problema, as ações (jogadas) que produzem os resultados do “jogo social”. As capacidades para produzir os fluxos (jogadas) são denominadas de “acumulação”. Os fluxos e as acumulações consideradas pertinentes e válidas são apenas aquelas permitidas pelas “regras” (regras do jogo). Explicar um problema é, portanto:

[...] construir um **modelo qualitativo** da sua gestação e tendências, e identificar quais, dentre as causas, são fluxos, acumulações ou regras. Esse é um recurso extraordinariamente preciso e potente para entender a dinâmica de gestação de um problema. Mas não é tudo. Há causas sobre as quais um ator que planeja tem controle completo; outras estão fora de sua governabilidade, e o ator que planeja tem graus diferentes de influência sobre elas – que podem variar entre ‘muita influência’ e ‘nenhuma influência’ – e, por último, há causas que pertencem a outros jogos, com os quais interage o problema que analisamos (MATUS, 1996, p. 39).

A explicação no PES deve aparecer em forma gráfica, como um “modelo sistêmico causal”, de preferência qualitativo. Esse gráfico é denominado de “fluxograma situacional” que, para Matus (1996, p. 40), é um modelo “diferenciador e relacionador de causas e das causas com os fatos que se quer explicar, porque verificam a existência do problema”.

Ao buscar responder à questão de como conceber um plano, Matus (1996; 1997) acaba desenvolvendo uma epistemologia do planejamento. Nesta ele afirma que não existe

apenas uma maneira de entender o planejamento, pois o mesmo depende das características da realidade para a qual foi pensado. A realidade pode variar entre muito simples até muito complexa, não sendo, pois, possível utilizar um modelo de planejamento simples para uma realidade complexa, ou ao contrário, não é possível usar um modelo complexo para uma realidade que é simplificada. Dessa forma, Matus (1996) apresenta quatro propostas de planejamento aplicadas a realidades diferentes. No modelo I, ou Sistemas Deterministas com Certeza, afirma ser possível fazer uma previsão com exatidão, mostrando que o erro humano é muito limitado, dependendo basicamente do domínio das leis e regras que regem o sistema, pois o erro por ignorância não existe. Nesse modelo não existe assimetria entre passado e futuro, pois o passado é determinado pelo que já aconteceu, não pode ser modificado e é imprescindível para prever o futuro. Para Matus (1996), são dois os problemas desse modelo. Primeiro, ao assumir que tudo é previsível, exceto a ação do sujeito que planeja, acaba fazendo uma distinção “absurda” entre o sujeito criativo que planeja e cujas ações não são predizíveis e o objeto planejado, que são agentes não criativos e tem ações predizíveis. Segundo, que utiliza um modelo não determinista para explicar o passado e um modelo determinista para calcular o futuro, o que é uma ruptura epistemológica brutal.

O modelo II, ou Sistemas Estocásticos, é um pouco menos determinista, trabalhando com a visão da probabilidade, ou seja, de que é possível prever o futuro, porém apenas de forma probabilística, sendo que também aqui o erro humano é muito limitado e o erro por ignorância não existe. Esse modelo somente é possível de ser satisfeito através da elaboração de vários planos que, por sua vez, estão sujeitos a determinação da

análise de probabilidade. Um grande exemplo desse modelo são as leis de herança genética de Gregório Mandel (MATUS, 199).

O modelo III, ou Sistema de Incerteza Quantitativa, apesar de trabalhar com previsão, como os modelos anteriores, faz isso de forma qualitativa, seguindo leis que não são possíveis determinar de forma precisa ou mesmo probabilisticamente. Pode-se conhecer todas as possibilidades futuras, mas não se pode dizer com certeza qual delas será efetiva. Um exemplo, descrito por Matus (1996), que ilustra bem esse modelo é o de uma partida de futebol entre Brasil e Suécia em que se pode prever três possibilidades - (1) o Brasil ganha; (2) A Suécia ganha; (3) há empate – porém, não se pode jamais dizer qual delas ocorrerá realmente. Ou seja, pode-se construir cenários possíveis e para cada um deles elaborar um plano de ação, o que serve como recurso para combater os erros humanos, já que nesse modelo o erro por ignorância é abrangente.

O modelo IV, ou Modelo de Incerteza Dura, trabalha com a visão de que não se pode conhecer o futuro, mas de que é possível planejar com cenários não-bem estruturados e com planos de contingência para enfrentar as surpresas. De acordo com Matus (1996), esses são os sistemas reais, presentes no cotidiano das práticas sociais. Nele se reconhece que o conhecimento científico é aproximado e provisório, existindo uma assimetria entre o passado e o futuro, ou seja, o passado está terminado e o futuro está aberto a muitas possibilidades que não se pode imaginar como um todo, mas apenas fazer “aposta”.

Também nesse modelo IV, a técnica de cenários é fundamental, pois é a única capaz de enfrentar circunstâncias diversificadas e não enumeráveis. Trata-se, pois, de construir diversos planos de ação para enfrentar a complexidade do real que não pode ser

conhecido. Dentre os exemplos desse Sistema de Incerteza Dura, Matus (1996) apresenta as mutações genéticas, os problemas sociais e políticos, o dia de amanhã na vida cotidiana etc.

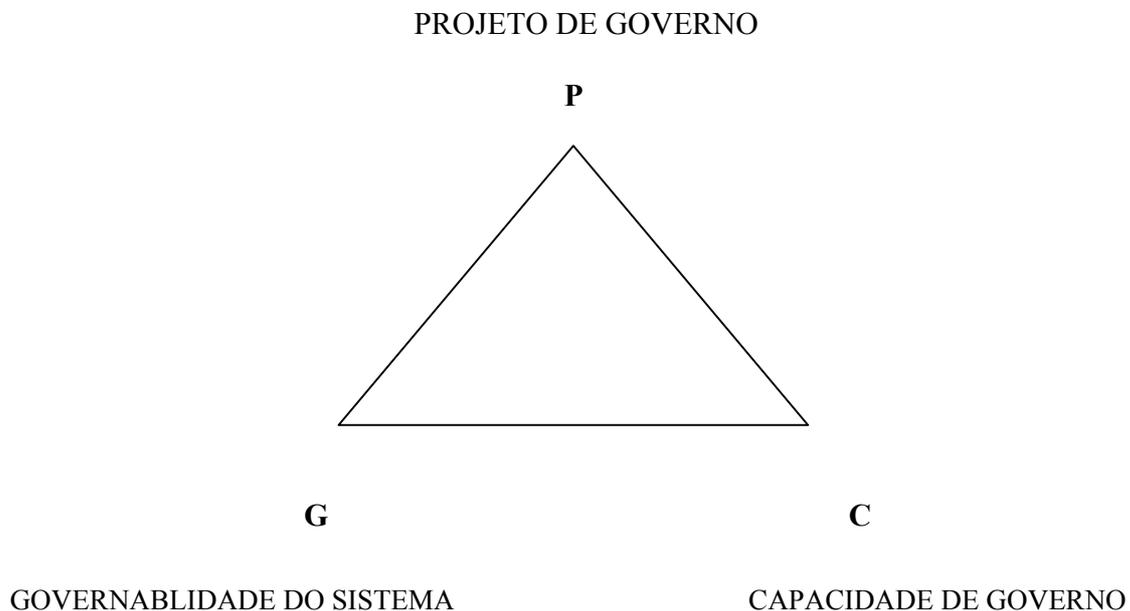
Para finalizar a discussão do PES, falta responder à questão sobre quem planeja nesse modelo. Mas, antes disso, é preciso dizer que no PES o planejamento deve formar um triângulo, o chamado por Matus (1989; 1997) de “triângulo de governo”, que articula três elementos principais: o projeto de governo, a governabilidade do sistema e a capacidade de governo. O primeiro refere-se ao “conteúdo programático” dos projetos de ação que um determinado ator se propõe para poder alcançar seus objetivos. O conteúdo propositivo ou programático não é produto apenas do acaso ou dos interesses do ator que governa, ele é fruto também da capacidade de governo, da capacidade de entender, explicar e elaborar respostas aos problemas reais e potenciais.

O segundo elemento, a governabilidade do sistema, está relacionado às variáveis que um ator controla e outras que ele não controla no processo de governo, ponderado por seu valor ou peso em relação à ação desse determinado ator. Quanto mais variáveis ele controlar, maior será sua liberdade para poder agir e maior sua governabilidade do sistema. Em outras palavras, a governabilidade do sistema é o conjunto de possibilidades de ação que podem ser desenvolvidas pelo ator. Deve-se ressaltar, porém, que essas possibilidades de ação precisam ser relativizadas, primeiro porque um sistema não é igualmente governável ou ingovernável para todos os atores, pois depende das variáveis que consegue controlar; segundo, porque depende do conteúdo programático proposto, ou seja, se os objetivos são mais simples ou mais complexos; e terceiro, porque está diretamente relacionada à sua capacidade de governo, ou seja, quanto maior a capacidade maior será a governabilidade; quanto menor a capacidade, menor será a governabilidade.

O último elemento do triângulo, a capacidade de governo, faz alusão ao arsenal de técnicas, métodos, destrezas e habilidades que um determinado ator possui junto com sua equipe para conduzir o processo social em direção aos objetivos propostos, considerando-se a governabilidade do sistema e o conteúdo programático (MATUS, 1989; 1997).

No PES, o ator que planeja não está fora da realidade, mas ao contrário, está dentro da realidade e coexiste com outros atores que também planejam. A consequência disso é a seguinte: o sujeito que planeja não é distinto do objeto, mas está nele compreendido. Dessa forma, o objeto planejado envolve também outros atores que também planejam, ainda que em graus diferentes de governabilidade, mas com conflito e/ou cooperação.

Figura 01: Triângulo de Governo de Carlos Matus



Fonte: Matus (1989).

Matus (1996) conclui suas análises mostrando que o PES é um planejamento estratégico público e não empresarial. Ele está voltado para as ações dos dirigentes políticos que estão no governo e/ou fora dele. Além disso, pode ser utilizado por qualquer órgão desde que o centro do “jogo” não seja tão somente o mercado, mas o político, o econômico e o social.

1.5. O Planejamento Participativo

O modelo participativo, denominado por Frey (1996) de político-ideológico, tem sido discutido por vários autores, que, apesar de o denominarem de modo diferente, mantêm alguns elementos genéricos, dentre eles: a participação da comunidade na gestão (orçamento participativo, conselhos populares, fórum da cidade, audiências públicas e conferências municipais), a prevalência de princípios de cooperação e integração dentro da administração, a politização de questões ligadas à justiça social e a valorização política do poder legislativo.

Pode-se dizer que esse modelo participativo surge no final da década de 1980 e início da de 1990 em países subdesenvolvidos. Não se propõe a modificar estruturas e sim a corrigi-las, de tal forma que seu foco de ação é o combate à especulação imobiliária, à segregação sócioespacial e o fomento à participação popular na gestão, a exemplo do orçamento participativo.

Fundamental no processo de construção dessa perspectiva participativa foi o ideário da reforma urbana, construído em torno do Movimento Nacional de Luta pela Reforma Urbana (MNRU). Este movimento foi organizado em 1986 e tinha como objetivo a elaboração de uma emenda popular a ser encaminhada para Assembléia Nacional Constituinte. Os resultados desse movimento estão expressos nos artigos 182 e 183 da

Constituição Federal e, mais recentemente, no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01).

O MNRU, de acordo com Ribeiro e Cardoso (*apud* SANTOS JÚNIOR, 1995), representa uma tendência de pensamento no que se refere aos problemas urbanos. Entre as características principais do movimento estão:

- a) diagnóstico fundamentado nas desigualdades e nos direitos sociais que faz uma distinção entre os ganhos lícitos e ilícitos na produção da cidade. No centro da discussão deve estar a exclusão social e política das camadas populares.
- b) o objeto de intervenção é a propriedade privada da terra, o uso do solo urbano e a participação popular direta na gestão urbana (RIBEIRO; CARDOSO *apud* Santos Júnior, 1995, p. 45).

No foco das discussões da gestão e do planejamento da cidade está, para o MNRU, a visão sobre a função social da propriedade e da cidade e o direito à cidadania. A primeira, significa que o uso da propriedade e da cidade deve ser socialmente justo e equilibrado. A segunda refere-se ao direito de acesso aos bens e serviços que promovam melhorias nas condições de vida e o direito dos cidadãos à informação e à participação política nos destinos da cidade (SANTOS JÚNIOR, 1995).

A concepção de reforma urbana presente no MNRU é expressa por Ribeiro (*apud* SANTOS JÚNIOR, 1995) como sendo uma união de processos sociais e institucionais que denotam ideais de justiça social no espaço da cidade, sua visualização pública no País se deu nos momentos que antecederam à instalação da Assembléia Nacional Constituinte.

Para Santos Júnior (1995), as frentes de luta do MNRU estão apontadas para duas direções. A primeira é a da gestão democrática da cidade, que se refere à ampliação dos mecanismos de participação popular instituídos na Constituição Federal por meio da flexibilização das exigências legais e pelo estabelecimento de novos instrumentos e de políticas participativas. Entre seus objetivos principais estão: democratização do orçamento municipal via incorporação da sociedade civil na definição e no controle das despesas públicas; implantação de um sistema de informações que possibilitem que os atores locais possam formular propostas de políticas públicas e melhor controlar as ações da administração; a inclusão dos Conselhos Municipais garantindo a participação dos movimentos sociais e de outras instituições da sociedade civil na gestão.

A segunda frente de ação do MNRU foi a do planejamento da cidade, que não poderia mais ser entendido numa visão tecnocrática. Era preciso criar mecanismos para incorporação da visão política dentro das ações urbanas. Entre as diretrizes apresentadas para colocar em prática essa nova concepção de planejamento, destaca-se o Plano Diretor que deve: a) ser um instrumento de reforma urbana capaz de garantir a função social da cidade e da propriedade, a democratização do acesso à moradia e melhores condições de vida na cidade; b) ter um caráter redistributivo, visualizado através da inversão de prioridades dos investimentos públicos e do planejamento descentralizado; c) ser um instrumento de gestão política da cidade, arena onde se manifestam os territórios contestados, entendidos como espaços de luta onde se defrontam interesses variados pela apropriação de benefícios advindos, por um lado, da geração de renda e de ganhos produtivos ou comerciais e, por outro, das melhorias das condições materiais e simbólicas da vida (SANTOS JÚNIOR, 1995).

Os instrumentos de gestão e planejamento urbanos concebidos para tornar viáveis as propostas supracitadas são elementos: a) que impossibilitam o uso do solo para fins de especulação em áreas dotadas de infra-estrutura (parcelamento, edificação compulsória, desapropriação etc.); b) que tornam possíveis os padrões diferenciados de uso e ocupação do solo, incorporando à cidade áreas irregulares (Zona Especial de Interesse Social – ZEIS); c) que possibilitem a inversão de investimentos públicos (programas de urbanização de favelas e instituições de Zonas de Urbanização Prioritária); d) capazes de promover o controle do adensamento nas áreas de melhor infra-estrutura decorrente dos investimentos públicos e a conseqüente transferência de investimentos para áreas menos favorecidas (lei do solo criado); e) que controlem a ocupação física da cidade, de maneira que se respeite suas características ecológicas (instrumentos de controle do meio ambiente, estudo de impactos ambientais e instituição de zonas de proteção ambiental); f) que primem pela participação das entidades representativas da sociedade local nas deliberações sobre a cidade (SANTOS JÚNIOR, 1995).

Trindade Júnior (2002), ao discutir essa versão do planejamento urbano procura elencar de forma resumida alguns elementos que fazem parte de suas bases/fundamentos: a) necessidade de negociação entre os atores, reconhecendo suas assimetrias, lutas e pressões políticas, mas primando pela participação e sem negação dos conflitos; b) necessidade de pensar um projeto político que extrapole a esfera local e a integre a estratégias regionais (redes regionais de solidariedade e de atração de investimentos); c) transferência de recursos, em que os espaços públicos sejam espaços fundamentais para a apropriação coletiva e que o uso seja priorizado em detrimento da troca; d) a imagem do urbano não deve ser descartada, porém ela deve estar associada a seu contexto imediato e sua compreensão dever ser coletiva e, ainda, expressar o que realmente seja esse coletivo; e)

necessidade de uma política intra-urbana mais radical e mais avançada no sentido de colocar em prática o ideário de reforma urbana, com a viabilização de alguns meios e instrumentos já bastante discutidos nos meios acadêmicos e praticado com sucesso por algumas experiências em curso; f) necessidade de, no recorte espaço-institucional de gestão, utilizar os critérios geográficos para pensar uma gestão descentralizada e democrática; g) necessidade de pensar o desenvolvimento urbano a partir de uma base sócio-espacial, procurando promover a sustentabilidade, não apenas ambiental, mas também econômica, política e sociocultural.

Outro autor que discute (e defende) a gestão participativa é Daniel (1997). Para ele, esse modelo de gestão deve estar articulado com o ideário da reforma urbana e pautado em bases locais. Assim, pontua quatro elementos fundamentais que devem estar presentes no entendimento dessa forma de gestão:

- 1) Inversão de prioridades e regularização pública do solo urbano – refere-se a duas coisas principais, a mudança nos investimentos, que deixam de estar voltados para grandes obras, a exemplo do sistema viário, para serem utilizados na prestação de serviços básicos (saúde, educação, transporte coletivo etc.), de infra-estrutura (pavimentação, saneamento, contenção de encostas etc.) e de habitação nas áreas periféricas; e a vinculação do uso do solo aos princípios da função social da propriedade e a distribuição equânime dos custos e dos benefícios da urbanização (DANIEL, 1997, p.296-297).
- 2) desenvolvimento econômico local – diz respeito a ações locais concentradas, envolvendo governo e comunidade local, no sentido de estimular o crescimento econômico e a geração de empregos na localidade. Deve-se ressaltar, porém, que não se trata apenas da captação e redistribuição de recursos, mas também de

promover isto numa perspectiva participativa e igualitária (DANIEL, 1997, p.298).

- 3) reforma do Estado e a gestão local – trata-se de promover uma horizontalização (descentralizar e quebrar estruturas verticais) na gestão e na definição de papéis entre os vários segmentos do poder local, além de criar estruturas de coletivos de trabalhadores e abordagens voltadas para cidadania. Nesta concepção, a descentralização é concebida como o enxugamento do nível central do governo, com a distribuição de recursos e atribuições. Não se trata, porém, de descentralizar todas as ações, é necessário manter centralizada algumas normas estratégicas da nação, fundos de investimentos e custeio, no sentido de garantir regras de repasse transparentes a fim de coibir ações clientelistas (DANIEL, 1997, p. 300-301).
- 4) gestão democrática e planejamento urbano – nesta concepção de gestão, o planejamento não é visto como sendo neutro, mas sim como um instrumento que pode ser apropriado de formas diversas, tanto por gestões centralizadas e tecnocráticas, quanto por gestões democráticas e participativas. Neste sentido, a gestão democrática dele se apropria como uma forma de tornar possível sua concepção de sociedade e de cidade, uma concepção pautada na utilização de técnicas modernas de planejamento - “planejamento estratégico situacional” - e na politização das decisões através da participação da comunidade na gestão (DANIEL, 1997, p. 303-304).

Os mesmos elementos da gestão democrática e participativa identificados por Daniel (1997), foram também discutidos por Bittar e Coelho (1997). Para eles, os traços

centrais desse modelo de gestão são a democratização do Estado e da sociedade, através da criação de mecanismos institucionais de participação ativa da população na gestão; a inversão de prioridades de governo, direcionando os recursos para as áreas mais carentes e necessitadas; a recuperação da qualidade dos serviços públicos e a garantia igualitária dos mesmos a todos os segmentos sociais; a publicização dos serviços essenciais, de modo a desprivatizar e a desestatizar o Estado, tornando-o público; e o estabelecimento de uma identidade municipal e de uma cultura política, que visem recuperar a história do local, resgatando suas lutas e resistências, de modo a realçar um imaginário de direitos e cidadania.

Para Souza (2002), a perspectiva de gestão participativa, denominada por ele de “planejamento e gestão urbanos social reformistas”, tem como idéia central à luta pela justiça social, apresentando, porém, uma ambigüidade no que se refere a abertura para com a participação popular, ou seja, apesar de colocar como compromisso o questionamento da democracia representativa, acaba tendo “uma certa tolerância para com formas de simples pseudoparticipação” (SOUZA, 2002, p. 212).

A crítica de Souza (2002) se amplia ainda mais quando ele aborda a metodologia de ação do planejamento participativo, expressa da seguinte forma:

- 1) *Diagnóstico* – construído por pesquisadores e/ou planejadores engajados/comprometidos; preocupa-se com a análise crítica, porém é pouco suscetível para com a dimensão (inter) subjetiva; no geral negligencia a percepção e vivência espacial dos usuários (viés objetivista);
- 2) *Proposta de Intervenção* – elaborada por “pesquisadores/planejadores engajados”, parcialmente baseado no diagnóstico, nas injunções políticas

impostas de cima para baixo; tem uma preocupação de estabelecer de forma precisa instrumentos que minimizem ou eliminem os problemas sócio-espaciais verificados na “cidade real”; as proposições dos pesquisadores/planejadores podem se referir tanto aos meios quanto aos fins; proposta aberta para com a participação popular, porém tende a limitar seus objetivos a uma incorporação pelo Estado de alguns mecanismos de democracia direta e a uma atenuação das injustiças sociais dentro da sociedade capitalista (SOUZA, 2000, p. 90).

De forma sintética e bastante explícita, Souza (2000), assim, expressa o que pensa do modelo participativo de gestão e planejamento urbanos:

O enfoque preconizado pelo mainstream do “planejamento politizado” brasileiro, de sua parte rompe em larga medida com o viés tecnocrático desse modelo, mas sem conseguir eliminá-lo inteiramente. Isto porque, na prática, não se cogita de abraçar um projeto alternativo à “democracia” representativa (ou, mais exatamente, oligarquia liberal) e ao capitalismo, mas sim de aumentar o grau de transparência e controle popular da primeira e de diminuir o grau de exclusão social inerente ao segundo (SOUZA, 2000, p.89).

Um autor importante para refletir sobre a gestão e o planejamento urbanos participativos e que pensa de forma diferente e discordante de Souza (2000; 2002) é SOUZA SANTOS (2002). Para ele as experiências de democracia participativa dos países “subdesenvolvidos” têm motivado uma série de debates acerca do próprio estatuto ontológico da democracia. Trata-se de um conflito entre duas concepções de democracia: o modelo hegemônico, denominado de “liberal-representativo” e o modelo contra-hegemônico, chamado de “democracia participativa”.

O modelo liberal-representativo, segundo Santos (2002) é o vigente nos países do hemisfério norte e, historicamente, colocou-se como o paradigma a ser seguido por todas as sociedades. Esse modelo está fundamentado em três grandes dimensões: relação entre procedimento e forma, burocracia na vida democrática e inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala.

O modelo contra-hegemônico de democracia – democracia participativa – do qual são exemplos o orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil) e o sistema de Panchayat³ de Kerala (Índia), surgiu motivado pelo processo de democratização que levou diversos atores sociais, principalmente, os oriundos do movimento comunitário, a disputarem o significado do termo participação (SOUZA SANTOS, 2002).

No que se refere especificamente ao orçamento participativo brasileiro, Souza Santos (2002) mostra que existe uma combinação entre democracia participativa e democracia representativa, através da intenção das administrações do Partido dos Trabalhadores (PT) em articular seus mandatos representativos à formas efetivas de participação popular.

Entre as principais características do orçamento participativo, Souza Santos (2002) cita: 1) participação aberta a todos os cidadãos, sem qualquer distinção ou privilégio; 2) combinação entre democracia direta e representativa, em que a dinâmica institucional atribui aos participantes a definição das regras internas; 3) alocação dos recursos para investimentos, que está baseada em critérios gerais e técnicos, ou seja, combina-se as decisões e regras definidas pelos participantes com exigências legais e técnicas da ação governamental.

³ A Panchayat são movimentos locais que têm como objetivo forçar o governo local a agir de forma honesta e eficiente. A política desses movimentos é baseada em audiências públicas e tribunais populares cujo intuito é criar constrangimentos políticos e sociais para governos locais (SOUZA SANTOS, 2002, p.69).

Esses princípios gerais da democracia participativa são traduzidos, segundo Avritzer (*apud* SOUZA SANTOS, 2002) em três formas de institucionalidade participativa: 1) as assembléias regionais de participação são individuais e abertas a todos os membros da comunidade, sendo que as regras de deliberação e de decisão são definidas pelos próprios participantes; 2) um princípio distributivo que possa reverter as desigualdades existentes quanto à distribuição dos recursos públicos, a exemplo do que foi aplicado em Porto Alegre e Belo Horizonte com a demonstração de tabela de carências; 3) deve existir um mecanismo de compatibilização entre o processo de participação e de deliberação e o poder público, a exemplo do que ocorreu em Porto Alegre, onde esse processo funcionava através de um conselho que delibera sobre o orçamento e negociava prioridades com a prefeitura.

Para Souza Santos (2002), a reinvenção da emancipação social passa pelas práticas que ocorrem em contextos específicos e buscam solucionar problemas concretos, não existindo soluções universais válidas em qualquer contexto. Através dessas experiências localizadas de democracia participativa e contra-hegemônica o que se tem é o questionamento das pretensões universalistas e exclusivistas da democracia liberal-representativa. No entanto, para que ocorra o fortalecimento dessas práticas de democracia participativa é preciso, entre outras coisas, fortalecer a demodiversidade, promover cada vez mais a articulação contra-hegemônica entre local e global e ampliar os experimentalismos democráticos.

1.6. A Perspectiva Autonomista de Gestão e Planejamento Urbanos

Um autor que contribuiu bastante na compreensão da gestão de forma crítica e analítica, utilizando-se de uma perspectiva autonomista é Souza (2000; 2002). Para ele o elemento fundamental que deve servir de parâmetro ou utopia para qualquer sociedade (e

também ao planejamento e a gestão) é a autonomia individual e coletiva, entendida numa visão castoriadiana como "duas faces de uma mesma moeda". Por um lado, a autonomia individual significa:

[...] a capacidade de cada indivíduo de estabelecer metas para si próprio com lucidez, persegui-las com a máxima liberdade possível e refletir criticamente sobre a sua situação e sobre as informações de que dispõe, pressupõe não apenas condições favoráveis, sob o ângulo psicológico e intelectual, mas também instituições sociais que garantam uma igualdade efetiva de oportunidades para todos os indivíduos [...] (SOUZA, 2002, p. 64).

Por outro, a autonomia coletiva denota:

[...] consciente e explícito autogoverno de uma sociedade dada, o que depreende garantias político-institucionais, assim como uma possibilidade material efetiva (o que inclui o acesso à informação suficiente e confiável) de igualdade de chances de participação em processos decisórios relevantes no que toca aos negócios da esfera pública (SOUZA, 2000, p.76).

Como se pode verificar, a sociedade autônoma é aquela que tem a capacidade de se “auto-instituir” com base nos fundamentos da liberdade, seja em relação aos constrangimentos metafísicos (leis e normas baseadas em dogmas religiosos), que vedam os olhos dos seres humanos fazendo-os colocarem seu destino nas mãos de entidades supra-sensíveis (Deus, Karma etc.), seja em relação à opressão política, que impossibilita os seres humanos de nortearem seus próprios projetos de sociedade (SOUZA, 2000; 2002).

Diretamente relacionada à autonomia individual e coletiva estão a justiça social e a qualidade de vida vistas de forma complementares. A justiça social deriva diretamente de autonomia ou de uma de suas instâncias, o mesmo, porém, não acontece com a qualidade de vida, grandeza que se subordina à autonomia de forma indireta, pois quanto menor for a

autonomia, maior será a dificuldade para satisfazer às necessidades. A justiça social está relacionada com a esfera pública, que se refere à esfera do debate e da deliberação legislativos e ao redor da administração dos negócios coletivos, ao passo que a qualidade de vida se relaciona com a esfera privada, com a casa, com a família, com as grandezas subjetivas, que podem variar de indivíduo para indivíduo⁴ (SOUZA, 2002).

Para Souza (2000), qualquer atividade de planejamento e gestão que se deseje realmente democrática e participativa, deve estar pautada nesse princípio de autonomia individual e coletiva, o que implica mudanças radicais na forma de entender a gestão e o planejamento. Em primeiro lugar, quem planeja, diferentemente da perspectiva convencional, não é o Estado, até porque numa sociedade autonomista esta instituição da maneira como está organizada, na atualidade, perde o sentido, pois as decisões são sempre tomadas por cidadãos conscientes e verdadeiramente livres. Em segundo lugar, o que se planeja ou gerencia não são necessariamente coisas (bens materiais), mas sim relações sociais. Em terceiro lugar, o como planejar e gerir ganha um novo sentido, ou seja, não é mais um conjunto de “iluminados” que definem os fins e os meios das ações, como na perspectiva convencional (papel do tecnocrata), mas sim a própria sociedade, através de um debate lúcido e democrático.

De acordo com Souza (2002, p.178), além dessas mudanças radicais na forma de entender a gestão e o planejamento urbano, é preciso responder a pelo menos três questões:

“que problemas precisam ser superados? Com quem se pode contar para essa empreitada,

⁴ *“Sobre o conceito de qualidade de vida, é conveniente esclarecer a diferença entre ele e o conceito de padrão de vida. Enquanto este diz respeito ao poder aquisitivo de um indivíduo, expressando-se através de uma grandeza mensurável – o dinheiro – e tendo como referência o mercado, a qualidade de vida é algo muito mais abrangente. Ela engloba também aquelas coisas que não podem ser simplesmente adquiridas pelos indivíduos no mercado (e, em vários casos, nem sequer podem ser mensuradas, a não ser, eventualmente, em uma escala ordinal), mas que interferem no seu bem-estar. Exemplos são a beleza cênica, a qualidade do ar e a liberdade política.”* (SOUZA, 2000, p. 117, grifo do autor).

e sob quais condições? Quais são os obstáculos e as dificuldades previsíveis?”. A primeira pergunta se refere à clareza quanto aos fins/finalidade da ação/intervenção proposta. Tal clareza é resultado de um debate político e não de uma discussão técnica. A segunda pergunta está associada a uma segura avaliação da “constelação de forças”, ou seja, trata-se de identificar os grupos sociais envolvidos no processo, seus interesses, divergências e convergências, estabilidade e instabilidade, compatibilidade e incompatibilidade, entre outras. A terceira pergunta alude a identificação tanto dos gargalos materiais e institucionais quanto dos grupos dominantes que serão impedimentos para implementação de políticas redistributiva e de consolidação da democracia.

Em seu trabalho, Souza (2002) dedica um espaço específico para fazer a distinção entre a perspectiva autonomista de planejamento e gestão, por ele defendida, e a perspectiva de "planejamento politizado" brasileiro também denominado de “planejamento alternativo”. Segundo ele, esta perspectiva de gestão e planejamento não conseguiu se desvencilhar por completo das práticas tecnocráticas, o que se verifica, por exemplo, em sua ênfase excessiva no trabalho dos técnicos-intelectuais, deixando de lado o debate acerca da crise e do enfraquecimento dos movimentos sociais. Para Souza (2002), nessa perspectiva, quem possui a última palavra é sempre o pesquisador, pois foi ele quem elaborou o diagnóstico e a análise, portanto, deve ter a palavra final. Na abordagem autonomista isso não pode acontecer, pois em última instância a decisão é tomada através da participação popular e nunca por um consultor. Nas palavras do autor,

[...] em uma sociedade autônoma os processos decisórios a respeito de tudo o que disser respeito à esfera pública terão nos cidadãos seu alfa e ômega. Eles não participarão truncadamente, mas plenamente, tomando seu destino, como coletividade, em suas próprias mãos, sem a tutela de uma instituição superior (SOUZA, 2002, p.184).

Outra crítica feita por Souza (1998) ao modelo alternativo se refere ao que ele denomina de “tecnocracia de esquerda”, ou seja, a superestimação dos planos e do planejamento em detrimento da prática política e a crença de que tais instrumentos são capazes de compensar a falta da mobilização da sociedade civil. Como demonstra o autor:

A participação popular, que deveria ser vista como fator-chave para o impulsionamento de uma democratização do planejamento e da gestão, foi secundarizada, como se nota ao comparar a pouquíssima atenção dispensada aos conselhos de desenvolvimento urbano em comparação com instrumentos como ‘solo criado’ tanto nas discussões acadêmicas quanto nos planos diretores progressistas (SOUZA, 2002, p. 161).

Para Souza (2002), é preciso tomar muito cuidado com essa postura assumida pelo planejamento alternativo, pois o enfraquecimento dos movimentos sociais ou a sua dependência de determinada gestão pode significar um retrocesso nas lutas sócio-espaciais travadas historicamente no Brasil. O autor se questiona até mesmo sobre a eficácia e a eficiência de instrumentos como os “planos diretores progressistas”, que mesmo depois de elaborados encontram várias dificuldades para serem aprovados e para se efetivarem, a exemplo de São Paulo e Angra dos Reis.

O perigo apontado por Souza (2002) se refere ao tom excessivamente otimista que é creditado aos instrumentos que supostamente garantiriam a reforma urbana. Mesmo em estudos que demonstram a disparidade da legislação no que tange a preceitos e instrumentos de reforma urbana, os autores insistem em se furtar de uma análise mais exigente e crítica.

Para avançar ainda mais nessa discussão serão apresentados alguns desafios que, para Souza (2002), devem ser assumidos por uma perspectiva socialmente crítica de gestão e planejamento e que ele próprio abraça em seu trabalho intelectual:

- 1) Valorização crítica simultânea das dimensões política e técnico-científica do planejamento e da gestão, sem superestimação do peso de nenhum dos pólos;
- 2) exame bastante ponderado do arsenal de instrumentos de que hoje dispõem o planejamento e a gestão urbanos, avaliando em que medida os mesmos podem ser utilizados para os fins a que se pretendem;
- 3) uma crítica à *racionalidade instrumental* com base na reflexão habermasiana a propósito da razão e do agir *comunicativos* é necessária;
- 4) reflexão sobre o significado e o alcance de termos e expressões como "participação popular", hoje corriqueira na retórica de diversas modalidades de planejamento urbano, mas cujos conteúdos raramente são examinados crítica e profundamente;
- 5) contextualização do planejamento nos marcos mais amplos da produção teórica do conjunto das ciências sociais, inclusive no que diz respeito às teorias do desenvolvimento (SOUZA, 2002, p. 37- 40).

Para concluir a análise da perspectiva autonomista de gestão e planejamento urbanos, pode-se dizer que esse modelo busca conciliar um “espírito pragmático”, que valoriza os desafios e as conquistas presentes na ordem heterônoma, com um “horizonte político-filosófico” que não se satisfaz com conquistas puramente “mercadófilas”, cujo parâmetro analítico são grandezas mensuráveis – o dinheiro.

De acordo com Souza (2000), o modelo autonomista deve funcionar da seguinte maneira:

- 1) *Diagnóstico* – diz respeito a uma construção realizada por pesquisadores e/ou planejadores engajados/comprometidos com a autonomia, e que sejam capazes de fazer o confronto entre a realidade “objetiva” e as intersubjetividades, incorporando a análise dos “*Lebenswelten*” (modos da vida) dos variados grupos sociais, de sua percepção e vivência espaciais;
- 2) *Proposta de Intervenção* – refere-se às recomendações dos pesquisadores/planejadores engajados do que pode ou deve ser feito a partir da análise do diagnóstico. A preocupação deve ser a de definir instrumentos capazes de possibilitar a minimização ou a eliminação de problemas sociais e espaciais verificados na “cidade real”. As sugestões dos pesquisadores/planejadores devem restringir-se aos meios ou a possível incompatibilidade entre o fim que se deseja e os instrumentos adotados para alcançá-los;
- 3) *Exame, Debate Público e Deliberação por Parte da Coletividade* – diz respeito à palavra final que, numa sociedade heterônoma, deve pertencer à sociedade civil, e numa sociedade autônoma, que prescindir do aparelho de Estado separado da sociedade, pertence à própria coletividade;
- 4) *Retroalimentação do Diagnóstico e da Proposta de Intervenção* – faz alusão aos resultados do exame, do debate e da deliberação pelos cidadãos, que deve servir para retroalimentar o diagnóstico e a proposta de intervenção. Associado a isto, outras pesquisas coadjuvantes podem ser realizadas com a finalidade de tornar a proposta ainda mais segura e dialogada.

A sociedade autônoma não deve, porém, ser vista como um fim, uma sociedade perfeita ou um paraíso terrestre que quando encontrado precisa ser mantido a qualquer custo, como fez o estilo mítico da “sociedade comunista” pregada pelo marxismo. Na verdade, uma sociedade autonomista é simplesmente uma sociedade que não faz a separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos e não esconde ou mutila a esfera pública. Nas palavras de Castoriadis:

Uma sociedade justa não é uma sociedade que adotou leis justas para sempre. Uma sociedade justa é uma sociedade onde a questão da justiça permanece constantemente aberta, ou seja, onde existe sempre a possibilidade socialmente efetiva de interrogação sobre a lei e sobre o fundamento da lei. Eis aí uma outra maneira de dizer que ela está constantemente no movimento de sua auto-instituição explícita (CASTORIADIS apud SOUZA, 2000, p. 77).

A partir dessa análise de Castoriadis, Souza (2000) procura entender a história como um processo aberto de criação, em que a sociedade se faz e refaz constantemente, sem prescindir do conflito e do poder. Não se trata de acreditar, como fez o marxismo, que a transformação da sociedade e a construção de uma outra mais justa e autônoma seja privilégio de uma única classe ou grupo social. Também não se trata de supervalorizar a exploração de classe, desafio que Castoriadis não negou ou mesmo se furtou, em detrimento de enfrentar outros desafios, tais como opressão étnica ou de gênero e a de natureza anti-ecológica (SOUZA, 2000).

Finalizando, a autonomia (individual e coletiva) é, de acordo com Souza (2000), o princípio e parâmetro central para avaliação de processos e estratégias de mudanças sócio-espaciais, o que é válido também para promoção do desenvolvimento urbano e para o

planejamento e a gestão. Qualquer proposta que se furte a considerá-la estará marcada, entre outras coisas, por um ranço tecnicista (de direita ou de esquerda), elitista e/ou excludente.

Depois de apresentar as diversas concepções de gestão e planejamento urbano, procurar-se-á no capítulo seguinte, mostrar como, historicamente, desenvolveram-se na cidade de Belém as políticas de intervenção urbana, de modo a verificar que o projetar na cidade não é uma singularidade do momento atual, mas uma característica que se confunde com a própria história da cidade. Dessa forma, não é possível discutir a história do planejamento e da gestão urbana sem considerar a produção do espaço regional e a dinâmica urbana da cidade.

CAPITULO II

O PLANEJAMENTO E A GESTÃO URBANA EM BELÉM: UMA ABORDAGEM HISTÓRICO-GEOGRÁFICA

A orla fluvial de Belém engendra em sua paisagem, espacialidades e temporalidades diferenciadas, cuja forma de uso, apropriação e controle está diretamente relacionada ao processo de produção do espaço regional e à dinâmica urbana da cidade. Dessa forma, a compreensão da história da gestão e do planejamento urbano em Belém e sua manifestação no contexto atual confunde-se com a própria dinâmica regional e urbana em que se insere.

Mas antes de entrar especificamente nessa discussão sobre a periodização do planejamento e da gestão urbana de Belém e dos critérios adotados para tal intento, cabe fazer uma discussão sobre uma questão que a antecede, o conceito de orla fluvial, os fundamentos teórico-metodológicos de sua construção e delimitação.

2.1. A Orla Fluvial de Belém: construindo um conceito geográfico.

O processo de elaboração conceitual é sempre difícil, pois envolve um trabalho intelectual profundo de reflexão sobre uma dada realidade, já que aqui a construção teórica é vista como sendo resultado de uma reflexão (rigorosa, radical e de conjunto) sobre o real. Como diria Marx (1985), não é a teoria que explica a realidade, mas o contrário, é a realidade que explica a teoria. Neste sentido, toma-se como ponto de partida uma realidade concreta, a *orla fluvial de Belém*, para, a partir dela, promover uma elaboração conceitual (de orla) que seja aplicável a essa mesma realidade. Para isso, considera-se a discussão

existente sobre orla e de suas limitações; depois, definem-se alguns elementos que devem ser considerados na construção de um conceito de orla aplicável ao caso de Belém.

A palavra orla é de uso corrente no dia-a-dia da população residente em Belém. De forma geral, o uso dessa palavra tem o mesmo significado empregado por Buarque de Holanda (2002), ou seja, o sentido de borda, de margem, de faixa, de beira-rio ou beira-mar. Para os fins deste trabalho, essa noção não é viável (funcional), haja vista que aproximadamente 40% (quarenta por cento) da cidade de Belém é cortada por rios/águas, ou seja, a partir desse critério a cidade quase toda é orla.

Do ponto de vista da ciência, a palavra orla tem sido utilizada com vários sentidos, dependendo dos fins a que se destina a pesquisa, ou mesmo do método e/ou da ciência utilizados. De maneira geral, os critérios mais utilizados para essa definição têm sido os seguintes: o natural, o sócio-econômico e o político. Quanto ao primeiro (natural), pode-se identificar uma definição de caráter mais geomorfológico, que, segundo Guerra (1975), refere-se a uma área de limite entre as terras emersas e as águas oceânicas, não se tratando, propriamente, de uma linha de costa onde se faz sentir os efeitos de maré, como afirmam os hidrógrafos da marinha, mas sim de uma zona do litoral, termo usado para as terras da faixa costeira. Além dessa definição, é possível identificar, ainda, nessa linha de raciocínio, a definição do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, que entende por orla ou zona costeira o espaço geográfico de interação entre o ar, o mar e a terra, incluindo seus recursos renováveis e não-renováveis.

Para os fins colocados para o presente estudo, de caráter geográfico ou sócio-espacial, essas definições naturalizantes não podem ser utilizadas. Primeiro porque o que se entende por orla aqui não tem relação com um espaço natural, que não sofreu intervenção humana. Pelo contrário, o estudo se refere a um espaço urbano de uma metrópole cujas

áreas consideradas "naturalmente" como orlas já foram total ou parcialmente alterada, seja por obras de infra-estrutura, seja pela ocupação humana "desordenada". Segundo, porque a definição de caráter natural (pelo menos como vem sendo feita) não é capaz de expressar elementos da relação/interação entre sociedade e natureza, ficando de fora da análise o uso e a apropriação que a sociedade faz desse espaço.

Quanto ao segundo e terceiro critérios (sócio-econômico e político), pode-se dividi-los, com base em Moraes (1999, p. 28-30), em dois elementos fundamentais: a divisão político-administrativa e o padrão de uso do solo. A divisão político-administrativa está relacionada, no caso brasileiro, a um recorte espacial municipal sendo, portanto, distinto daquela divisão que faz uso de critérios naturais. Deve-se, porém deixar claro que esse recorte do município apresenta alguns problemas, seja em relação à discrepância no estabelecimento do rol dos municípios litorâneos brasileiros⁵, seja em relação à disparidade da abrangência espacial dos territórios municipais no Brasil⁶.

O padrão de uso do solo se apresenta como elemento definidor da diversidade de ocupação e uso do solo, já que ao longo de sua extensão é possível encontrar as mais variadas formas de ocupação do solo e as mais variadas manifestações de atividades humanas. Isto, por sua vez, faz com que a zona costeira, no Brasil, desempenhe um importante papel, ou seja, é utilizada como recurso marinho, de circulação, de apropriação cultural/turística e de instalações industriais.

Esses elementos identificados por Moraes (1999), apesar dos avanços que apresentam para o entendimento da temática das áreas costeiras, não podem ser utilizados

⁵ O IBGE estabelece a existência de 243 municípios litorâneos no Brasil, já o Programa Nacional de Gerenciamentos Costeiro (GERCO) afirma que esse número é de 532. Essa grande disparidade (279), na verdade, serve para demonstrar a dificuldade de, mesmo utilizando um critério em comum, se delimitar com clareza a Zona Costeira (MORAES, 1999, p. 29).

⁶ A rede municipal brasileira é muito diversa, ou seja, por um lado apresenta municípios de tamanhos exíguos – caso do Nordeste -, e por outro, municípios muito extensos – caso da região Norte (MORAES, 1999:29).

(pelo menos na sua totalidade) como elementos fundamentais da presente análise. Isso porque, por um lado, a divisão político-administrativa faz uso de um método de análise mais relacionado à noção de redes, isto é, que procura olhar a cidade de fora, em suas inter-relações com outros espaços. Esta não é a característica do presente estudo, que faz uso de uma análise intra-urbana da cidade, procurando entendê-la a partir das relações que estabelece internamente, o que implica na discussão dos agentes e processos sócio-espaciais. Por outro lado, a utilização do elemento padrão de uso do solo, em parte, pode servir como parâmetro definidor da análise aqui empreendida. Na verdade, quando se fala que a contribuição de Moraes (1999) colabora apenas em parte, se quer dizer que, apesar de ele ter avançado na discussão de que a orla é um espaço privilegiado (por ser único, ímpar) para as atividades humanas (recursos marinhos, circulação, instalação industrial, apropriação cultural/turismo), o que a torna também um espaço valorizado economicamente (preço da terra) e de conflito fundiário (devido à fragilidade no controle do uso do solo por parte do Estado), seu trabalho não consegue mostrar até que ponto esses elementos presentes na orla mantêm realmente relação (ou não) com as águas e, se mantêm, não mostra a regularidade dessa relação (ou desse uso). Além disso, não apresenta as mudanças que se dão nesses espaços a partir de determinadas intervenções humanas, ou seja, não discute o papel das próteses⁷ no redirecionamento dos usos do solo.

No presente estudo, a orla está sendo considerada como o conjunto das terras e das produções/construções que estão à margem do rio Guamá e da baía do Guajará, apresentando como limites, de um lado, esses mesmos cursos d'água e, do outro, as vias

⁷ As próteses são artificialidades que se somam aos elementos naturais na constituição do espaço. Trata-se do conteúdo tecnificado do espaço, aquilo que foi produzido pela sociedade e que foi agregado à natureza. Numa linguagem marxista, refere-se a transformação da primeira natureza e segunda (SANTOS, 1997).

públicas que lhes são imediatamente paralelas, conforme expresso no mapa 01. Dentre os critérios utilizados para definir a sua delimitação podem-se citar:

1) *Elementos fisiográficos* – refere-se aos elementos de natureza física (igapó e várzea), que em parte não sofreram transformações flagrantes por atividades humanas e que ainda estão muito presentes na orla fluvial de Belém, principalmente, na área que se está chamando de zona norte da orla, em que se verifica o contato/interação entre o rio e a terra. Esse critério fisiográfico aproxima-se muito das definições de orla ou zona costeira utilizadas por cientistas que fazem uso do critério "natural". Para os fins deste trabalho, somente esse critério não é capaz de dizer o que seja orla para Belém (dada à sua complexidade).

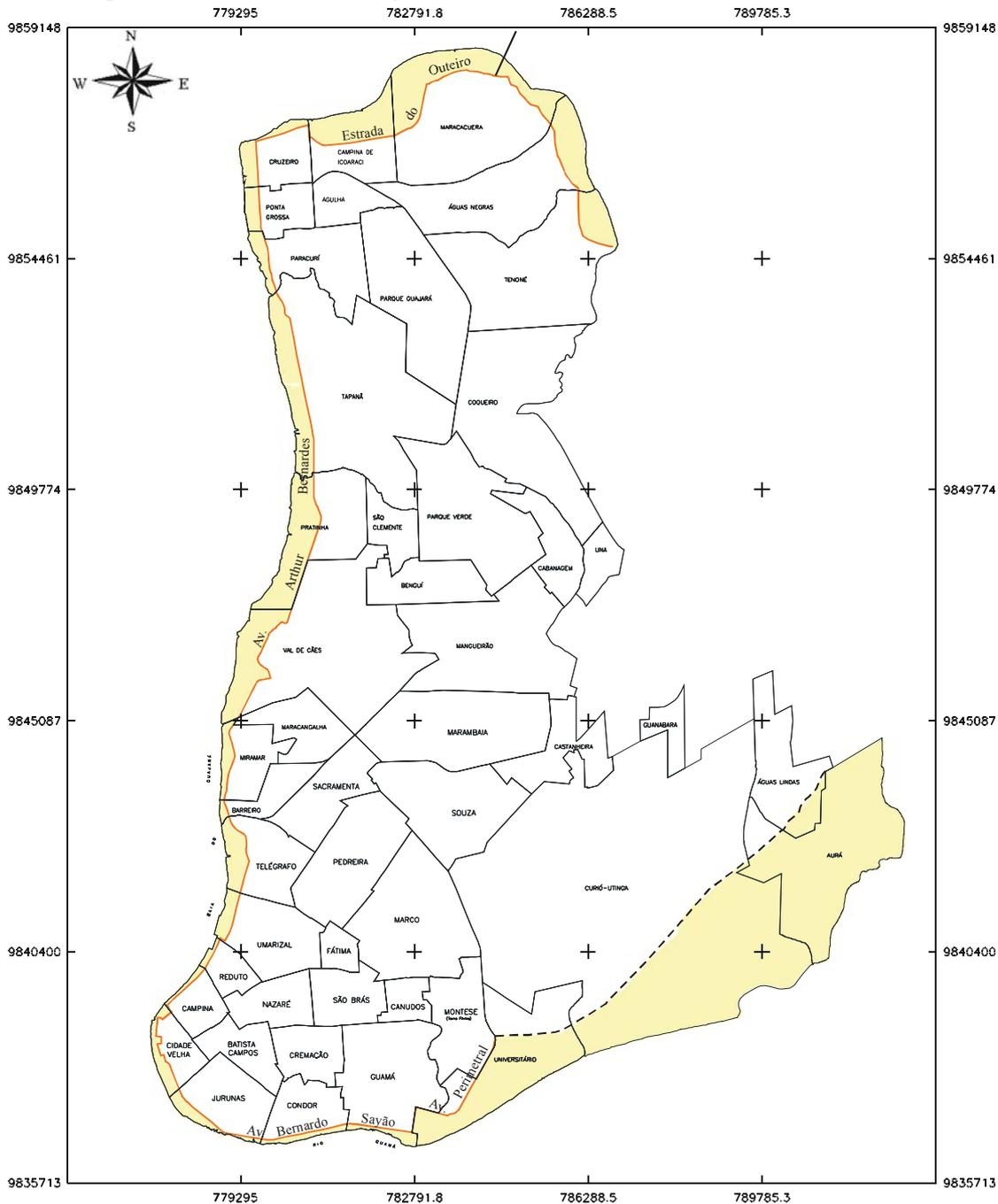
2) *Usos* (contato e a dependência direta dos mesmos em relação às águas) – esse segundo critério está mais relacionado à forma como as pessoas se apropriam desse espaço imediato ao rio para desenvolver suas atividades. Este critério é muito importante para a definição, pois verifica até que ponto os estabelecimentos presentes na orla realmente necessitam estar ali naquele espaço, ou seja, se suas atividades apenas podem ser desenvolvidas em áreas especificamente costeiras. No caso da orla de Belém, o que se verificou foi que as atividades ali presentes, em grande parte, não faziam uso do rio, e, quando faziam, era de forma periódica, podendo, portanto, estar localizadas em outros locais.

3) *Regularidade do uso e a dependência material e/ou simbólicas dos mesmos* – um terceiro critério a ser utilizado procurou relacionar o uso com a regularidade e a dependência dos mesmos em relação aos rios. Esse critério foi fundamental para dizer quais os rios que fariam parte do que se está chamando de orla, pois como já foi dito acima, Belém é uma cidade em grande parte recortada por cursos d'água. Fazer, pois,

uma definição de orla utilizando como critério o fato de estar em uma área imediata ao rio significa dizer que mais da metade da cidade de Belém é uma orla fluvial. Nesse sentido, considerando a extensão, a intensidade do uso e a importância para a cidade de Belém, sem sombra de dúvida, o rio Guamá e a baía de Guajará são os dois principais cursos d'água que margeiam a cidade, o que pode ser comprovado tanto pela importância dos mesmos no processo de circulação de mercadorias e pessoas (presença de trapiches, portos, empresas de navegação etc.), quanto no papel simbólico por eles desempenhados no imaginário regional.

4) *Próteses que redirecionam os usos* – o último critério a ser adotado, refere-se às intervenções/obras de infra-estrutura realizadas na orla e que acabam por mudar os fluxos do rio para a rodovia. Um exemplo clássico desse processo em Belém é a construção do dique da Estrada Nova (atual Avenida Bernardo Sayão), que mudou toda a interação existente entre o rio e a terra, além de mudar também a relação simbólica existente entre a população da cidade e o rio, já que com a construção do dique toda a área começou a ser ocupada, seja por atividades comerciais e industriais que fazem uso da localização privilegiada do rio como elemento de circulação, seja pelo uso residencial na parte voltada para a rodovia. Deve-se ressaltar que este critério está sendo utilizado neste trabalho como um delimitador da orla.

Mapa 01 : Delimitação da Orla de Belém



Legenda

- Bairros
- Orla
- - - Via Pública Projetada

PROJEÇÃO UTM/WGS 84

1.5 Km 0 Km 1.5 Km 3 Km

ESCALA 1:100.000

2002

MAPA ELABORADO COM BASE NAS INFORMAÇÕES DE TIPOLOGIA PATRIMÔNIO E URBANISMO DA EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL - CEMUR - RESTITUÍDAS ATRAVÉS DE LEVANTAMENTO AEROFOTOGRAFÉTICO DE 1998. RESPONSÁVEL TÉCNICO: RENANILDO COSTA FERREIRA.

A partir da utilização de todos esses critérios para delimitação da orla, foi possível chegar a seguinte sub-divisão: Zona Sul, Zona Central, Zona Oeste e Zona Norte (Mapa 02). Conforme se pode observar no mapa, a primeira refere-se à linha azul do mapa 02, que se estende da foz do igarapé Aurá, no limite meridional do Município de Belém e Ananindeua até o canal da Av. Tamandaré. Esta zona da orla se caracteriza pela maior interação da cidade com o rio, apresentando um forte conteúdo ribeirinho, principalmente, nas feiras, portos e trapiches que resistem ao longo do rio Guamá (SILVA; MALHEIRO; RIBEIRO, 2004; BARBOSA, 2004).

A Zona Central faz alusão à linha verde do mapa 02, começa no final do canal da Tamandaré e se expande até os limites do projeto Ver-o-Rio. Pode ser considerada como a zona mais complexa da orla quando se discute uso e apropriação do espaço. Além de possuir uma grande riqueza em termos de história, de comércio e de atividades portuárias, a Zona Central é a área que recebe, sem sombra de dúvida, a maior parte dos investimentos voltados para orla, pois é nela que se encontram os projetos de revitalização urbana desenvolvidos tanto pela Prefeitura quanto pelo governo do Estado e que são as referências empíricas da presente pesquisa.

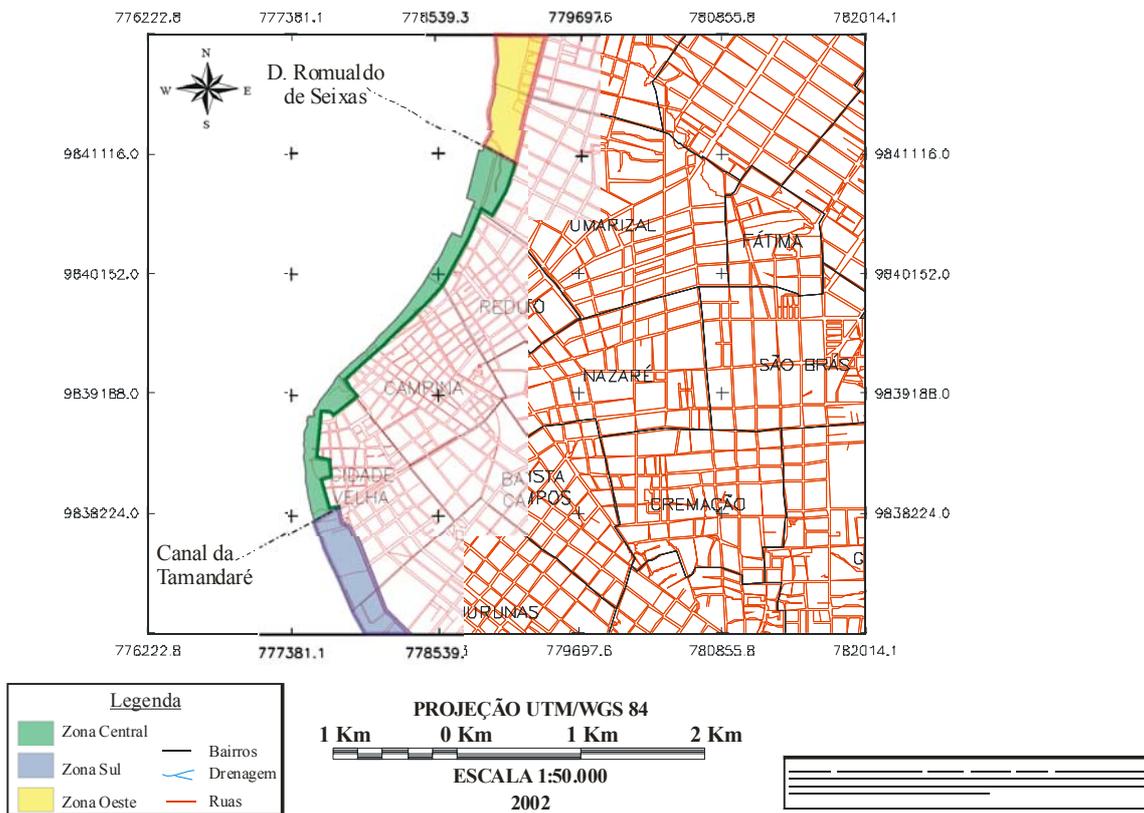
No mapa 03, é possível verificar mais de perto a Zona Central da orla que, conforme mostrado acima, se refere à faixa da orla de Belém que vai do canal da Tamandaré, na esquina da Rua São Boaventura, no bairro da Cidade Velha, até o Projeto Ver-o-Rio, no bairro do Reduto. Os logradouros públicos que delimitam a orla central são: Rua São Boaventura, Passagem do Carmo, Rua Siqueira Mendes, Travessa Marquês de Pombal, Avenida Portugal, Boulevard Castilhos França e Avenida Marechal Hermes (mapa 03).

A Zona Oeste é aquela demarcada pela linha laranja, inicia-se no Ver-o-Rio e se espalha até a Quarta Rua do Distrito de Icoaraci. Caracteriza pela presença de grandes extensões de terra ocupadas, principalmente, por atividades institucionais (instituições públicas) e por empresas de médio e grande porte. Deve-se ressaltar que nessa zona se encontra um dos maiores projetos de revitalização de orla desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Belém, a orla de Icoaraci.

Por fim, a linha vermelha determina a Zona Norte da orla, que vai da Quarta Rua de Icoaraci até o limite setentrional de Belém com Ananindeua, a foz do rio Maguari. Nesta é possível encontrar atividades portuárias, industriais (indústria madeireira) e residências (área de expansão urbana).

Depois de toda essa discussão sobre a definição de orla, sua sub-divisão em zonas e sua caracterização geral, serão analisadas mais de perto a história do planejamento e da gestão urbana em Belém, com o intuito de perceber como se deu a produção do espaço na orla e o papel que o planejamento e a gestão desempenharam nesse processo histórico-geográfico.

Mapa 03: Zona Central da Orla de Belém



2.2. O planejamento e a gestão urbanos em Belém: uma abordagem espaço-temporal.

Falar sobre a história do planejamento e da gestão urbana em Belém exige que se tome como ponto de partida a realidade atual (o presente), para, a partir daí, mostrar em que momento da história esse percurso foi sendo traçado. Adotar essa postura metodológica significa entender como realmente a história foi sendo construída, pois fazendo o oposto, isto é, partindo do passado para o futuro, não seria possível precisar em que momento a história seguiu esse percurso, quando poderia ter seguido vários outros. Como afirma Villaça:

Com efeito, só é possível fazer a história como deve ser feita, ou seja, indo do presente para o passado e só depois de assim definir o percurso real da história fazê-lo do passado para o presente. Começar do passado e prosseguir em direção ao presente significaria sempre escolher arbitrariamente o início do processo e admitir, erroneamente, que a partir desse início o percurso histórico só poderia ter sido aquele que efetivamente ocorreu (2004, p. 176).

Para Villaça (2004) a questão que se coloca ao fazer a história do planejamento urbano (ou seu discurso) é saber o que lhe deu origem, ou ainda, o que, ao se transformar, fez com que ele surgisse dessa forma e não de outra. Trata-se, na verdade, de seguir o percurso metodológico proposto por Lefebvre (2002), o método regressivo-progressivo, em que o movimento é realizado do virtual ao passado, do possível ao realizado. Conforme demonstra Lefebvre:

Em verdade, colocamos primeiramente o objeto virtual, o que nos permitiu traçar o eixo espaço-temporal. O futuro iluminou o passado, o virtual permitiu examinar e situar o realizado. É a cidade industrial, ou melhor, o estilçamento da cidade pré-industrial e pré-capitalista sob o impacto da indústria e do capitalismo, que permite compreender suas condições, seus antecedentes, a saber; a cidade comercial; esta, por sua

vez permite apreender a cidade política à qual se superpôs (LEFEBVRE, 2002, p. 11).

Ao utilizar esse método para entender a história do planejamento urbano no Brasil, Villaça (2002) afirma que se deve partir sempre do planejamento urbano como está colocado pelo discurso dominante do período atual com sua visão consagrada e, então, procurar compreender o processo de sua construção, seus determinantes históricos. Dessa forma, o autor propõe a seguinte periodização para a história do planejamento urbano no Brasil:

Nossa história, como será mostrado mais adiante, começa em 1875. De lá até hoje ela pode ser dividida em três grandes períodos. O que vai até 1930, o que vai de 1930 até a década de 1990 e o que se inicia nessa década. Esses períodos serão subdivididos em subperíodos (VILLAÇA, 2002, p. 182).

Tomando como referência a periodização do planejamento urbano feita por Villaça (2002) para o Brasil, que tem como referência empírica de pesquisa principalmente o Rio de Janeiro e São Paulo, as contribuições de Corrêa (1989a) e Corrêa (1987; 1989b) para a produção do espaço urbano na Amazônia e em Belém, buscou-se construir uma periodização do planejamento urbano que pudesse melhor se adequar a realidade urbana da cidade de Belém. Assim, chegou-se aos seguintes períodos, que serão confrontados com as análises realizadas por Villaça (2002), no sentido de contribuir ainda mais para a construção dessa história do planejamento urbano no País: 1º antecedentes do planejamento ou intervenções urbanas difusas; 2º melhoramentos e embelezamentos urbanos elitistas; 3º planejamento compreensivo e funcional; 4º planejamento e políticas urbanas emergentes.

2.2.1. Antecedentes do Planejamento ou Intervenções Urbanas Difusas⁸

Apesar de Villaça (2002) mostrar que a origem do planejamento urbano no Brasil somente tem início em 1875 com os planos de melhoramentos e embelezamento que buscavam exaltar a burguesia e destruíram a forma urbana colonial do País, pode-se afirmar, a partir do exemplo de Belém, que antes desse período já havia uma preocupação com o projetar, ainda que esta fosse de caráter pontual e muitas vezes espontâneo, buscando solucionar problemas imediatos e concretos. Não se trata ainda de planejamento urbano, é verdade, mas de intervenções urbanas funcionais e não apenas de adequação do traçado à topografia da cidade. Como afirma Corrêa:

Ressalta-se, neste projetar baseado em soluções tornadas tradicionais, a adequação do traçado não só à topografia como às necessidades funcionais da época. No caso específico de Belém, é de se destacar também, a clareza da definição da malha do arruamento primitivo, que escapou, assim, da tortuosidade, enfatizada por muitos autores, como um dos traços marcantes do urbanismo colonial português (CORRÊA, 1989, p. 77).

A despeito desse direcionamento, pode-se dizer que o crescimento da cidade foi bastante espontâneo, estando diretamente relacionado à localização do forte do Castelo⁹. Assim, pode-se dizer que a cidade de Belém nesses primeiros anos de sua fundação teve como principal vetor de seu crescimento a extensão sul da cidade, em que tiveram

⁸ O período aqui considerado tem início em 1616, ano da fundação da cidade de Belém, e vai até 1875, quando começa o urbanismo elitista na cidade.

⁹ A fundação da cidade de Belém está diretamente relacionada ao início da conquista do território Amazônico. Tratava-se de assegurar a defesa do território contra possíveis invasões estrangeiras, além de vislumbrar a possibilidade de seu controle e sua valorização econômica. Para Corrêa (1989b), considerando o papel que Belém passaria a desempenhar dentro da dinâmica regional, sua localização deveria ser de caráter defensivo, o que justifica, em grande parte, seu sítio inicial está em uma área plana, situada entre 8 e 10 metros acima da baía de Guajará. Ainda segundo esse autor, Belém se originou num “[...] promotório cujos limites escarpados descem sobre o rio Guamá, a baía de Guajará e uma pequena enseada. Separando o promotório do conjunto da superfície de terraços achava-se a baixada alagadiça do Piri, hoje saneada e incorporada ao espaço urbano” (CORRÊA, 1989, p.44).

importância fundamental a abertura de três ruas – Rua do Norte (atual Siqueira Mendes), do Espírito Santo (Dr. Assis) e dos Cavalheiros (Dr. Malcher) – e quatro travessas – da Residência (atual da Vigia), do Atalaia (Joaquim Távora), da Água das Flores (Pedro de Albuquerque) e da Barroca (Gurupá).

Outro fator importante para se destacar nesse contexto é a tendência inicial de evitar a ocupação das áreas alagadas e alagáveis. Aliás, um dos principais obstáculos ao crescimento da cidade durante esse primeiro momento, e que o poder público teve que enfrentar, foi justamente a presença na sua paisagem de uma imensa área alagada, o alagado do Piri ou Piri de Juçara, assim descrito por Meira Filho (apud TRINDADE JR, 1997):

Ao lado do Forte... descia a ladeira aberta em direção do mangue; largo, argiloso, marginava a fortificação e, em seu aspecto alagado, parecia envolver toda a área da cidade edificada a partir do presépio. Primitivamente, os moradores julgavam que a Colônia se assentava em uma ilha, tal era a gravidade dessas baixadas pantanosas que emolduravam a sede da Capitania. Águas paradas, aves multicores, ambiente tranqüilo e soberbo de verdejantes mururés, compunham o Piry que os nativos denominavam baixios de Juçara, para caracterizar o igapó que originava a formação do ‘lago’, criando uma enorme bacia alagada no interior da urbe. Daí a impressão de ilhota atribuída em nossos primeiros tempos, aos fundamentos de Belém (MEIRA FILHO *apud* TRINDADE JR., 1997, p. 33).

Para Trindade Jr. (1997) foi justamente essa condição desfavorável do sítio urbano, especialmente a presença do alagado do Piri, que fez com que as autoridades políticas, ao projetar a cidade, levassem em consideração esse problema de saneamento e de obstáculo à expansão urbana.

Na orla de Belém poucas foram as intervenções realizadas nesse período. Pode-se dizer que nesse primeiro momento a paisagem da orla de Belém era marcada em sua grande

maioria pela presença de elementos naturais (vegetação e rios), sendo poucos os objetos geográficos produzidos socialmente (artificialidades). Concretamente, existia na paisagem da orla da cidade, além do forte do presépio, um pequeno porto da coroa portuguesa, uma pequena praia, uma alfândega, uma pequena capela dos carmelitas, uma casa do Capitão-mor Bento Maciel Parente, uma rua denominada de Rua do Norte, uma igreja e o convento de Santo Antônio, um reduto, de Santo Antônio, e algumas baterias (PENTEADO, 1973 e CAPELOSSI FILHO; SEYNAEVE, 1992).

De acordo com Corrêa (1989b), entre 1655 e 1750 o ato de projetar na cidade de Belém ficou restrito aos arruamentos e às concepções de fortes, igrejas e conventos¹⁰. Como a expansão da cidade estava direcionada para as terras de cotas mais elevadas, reafirmando em grande parte a fuga das áreas alagadas ou alagáveis, a paisagem da cidade foi se configurando em dois bairros: o da cidade, núcleo original da Cidade (Feliz Lusitânia), e o da Campina, núcleo mais recente:

Como estas ruas são consideradas como as existentes em Belém, ao findar o século XVII, já naquela época seria possível reconhecer o embrião de dois núcleos separados pelo Piri, e que constituíam o que se chamava 'cidade', junto ao Forte do Presépio e 'Campina', em torno da rua dos mercadores (PENTEADO, 1968, p. 107).

Segundo Corrêa (1989a), essa configuração espacial da cidade acabou criando um sério problema de saneamento e higiene para seus governantes; fato que vai se prolongar por mais de cem anos através de diversas tentativas de solução, desde os mais comuns,

¹⁰ Cabe destacar nesse momento, a forte economia baseada no trabalho indígena e no sistema de aviação, cujo controle econômico e social era realizado pelas ordens religiosas, principalmente os jesuítas, que desenvolviam na região uma economia voltada à exploração das chamadas "drogas do sertão". De acordo com Machado (1997, p. 21): "o vale do Amazonas foi repartido entre várias ordens religiosas que asseguravam o controle sobre os índios e o território [...]. Nestas condições, os religiosos empreenderam uma exploração da floresta economicamente bem-sucedida, complementada por culturas comerciais e de subsistência ao longo do vale do rio Amazonas".

como o ensecamento, até os mais ousados, como a proposta do Major e engenheiro Gaspar J. G. Gronfelts, membro da comissão demarcadora e responsável por estudar a topografia de Belém e seu processo de expansão, de transformar Belém na “Veneza brasileira”. De acordo com Trindade Jr. (1997), essa tentativa de “veneziar” Belém refere-se à construção de um lagamar que as águas do rio e da baía ocupassem naturalmente. O objetivo era aproveitar o alagado do Piri e os Igarapés do Reduto e das Almas por meio da construção de uma série de canais que cortariam a cidade. Este projeto, porém, foi contrariado já em 1803 com o início dos trabalhos de ensecamento do Piri no governo do Conde dos Arcos, Dom Marcos de Noronha e Brito (TRINDADE JR., 1997).

Esse segundo momento (1655-1750) do primeiro período da história do planejamento e da gestão urbana em Belém se refletiu na paisagem da orla através da ampliação e da diversificação de sua ocupação. Além da presença de objetos da religiosidade, como o Colégio de Santo Antônio, a Igreja de São Francisco Xavier (depois transformada em Igreja de Santo Alexandre), a Igreja do Carmo e a Igreja de Santo Antônio (CAPELOSSI FILHO; SEYNAEVE, 1992), deve-se destacar a forte militarização, visível através do Forte de São Pedro Nolasco, de dois fortins sem denominação localizados às proximidades da Casa das Canoas, do Forte do Santo Cristo (Forte do Castelo) e de quatro baterias: em frente ao Arsenal, do lado da frente da Igreja do Carmo, no trecho entre o Arsenal e a Igreja do Carmo e às proximidades do Convento de Santo Antônio (MEIRA FILHO apud CORRÊA, 1989a).

A partir de 1750¹¹ o ato de projetar na cidade de Belém esteve voltado fundamentalmente para construções prediais, em grande medida de caráter privado, em detrimento da produção de espaços públicos. Conforme demonstra Corrêa:

O projetar nesta fase colonial, embora já assumisse características de maior complexidade, dadas as demandas que se viu obrigado a responder, ainda ficou eminentemente voltado para a concepção de construções prediais, pouco interferindo no espaço público (CORRÊA, 1989a, p. 94).

A grande exceção quanto a esse tipo de projeto, segundo Corrêa (1989a), foram as idéias e os projetos do major e engenheiro Gaspar João Gerardo Gronfelts que, na tentativa de resolver o problema higiênico-sanitário do alagado do Piri, idealizou transformá-lo num extenso lagamar de maneira a fazer de Belém uma “Veneza brasileira”, conforme discutido anteriormente. Além desse projeto, Gronfelts idealizara ainda envolver o bairro da Cidade e da Campina por uma extensa muralha e criar um grande lago onde se situava o alagado do Piri (CORRÊA, 1989a).

É importante destacar nesse momento, a presença do arquiteto bolonhês Antônio José Landi, peça fundamental na produção da fisionomia urbana de Belém, pois atuou em inúmeros projetos, tanto do poder público (Palácio do Governo), quanto da iniciativa privada (residências) e religiosa (Igrejas). Os trabalhos de Landi ficaram marcados na história da arquitetura da Amazônia por sua suntuosidade e grandiosidade, produzindo

¹¹ A partir de 1750 tem-se início a chamada "política pombalina" para a Amazônia, a qual ficou caracterizada, entre outras coisas, pela criação da Cia. de Comércio do Grão-Pará e Maranhão, pela expulsão dos jesuítas, pela introdução da mão-de-obra do escravo africano e pelo estímulo à produção agrícola produtiva para o comércio (CORRÊA, 1989). O governo de Pombal (1750-77) buscou empreender um ambicioso projeto de reforma externa e interna no sentido de estabelecer uma aliança entre a monarquia absoluta e o capital comercial, rompendo, assim, sua dependência em relação à Inglaterra. No que se refere às colônias, visava uma maior aproximação dos laços comerciais entre elas e Lisboa, estimulando a agricultura e estabelecendo um maior controle sobre as atividades produtivas. Quanto à mão-de-obra, tinha o interesse de expandir a presença do escravo africano (mais produtivo) como substituto do trabalhador indígena (MACHADO, 1998).

verdadeiras obras de artes na cidade (CORRÊA, 1989a; PENTEADO, 1968). Para Meira Filho (apud VICENTINI, 2004), Landi é o precursor do estilo neoclássico no Brasil. Assim descreve uma de suas obras:

Imaginemos no dia 8 de setembro de 1771, o povo emocionado reunido sobre a grande nave, em uma cidade que caminhava a passos lentos, modesto vilarejo que erguia para os céus suas esperanças de melhores dias com o advento do período pombalino, como não se sentiria esmagado na monumentalidade daquela obra agigantada, toda branca em seus três lances no eixo do cruzeiro, seu altar-mor de cedro vermelho entalhado e revestido de cor aperolada, suas imagens barrocas, seus painéis, suas alfaias, seus púlpitos, sua beleza arquitetural a demonstrar o futuro grandioso desta região que ela centralizava como eixo de irradiação de cultura religiosa e de fé (MEIRA FILHO apud VICENTINI, 2004, p. 122).

Durante essa época, que se estende até 1778, são poucas as intervenções urbanas na orla de Belém. Além da transformação do Colégio de Santo Alexandre em Sede do Arcebispado, ocorreu outra reconstrução da Igreja do Carmo por Antônio Landi e a construção da Casa das 11 janelas pelo Sr. Atháide (CAPELOSSI FILHO; SEYNAEVE, 1992 e TOCANTINS, 1963).

De 1778 até 1850¹² começa um período de transição na forma de projetar a cidade, tendo surgido o embrião do planejamento urbano de caráter embelezador e de melhoramentos urbanos. Mesmo com toda a crise urbana que se vivia nesse período, foi nele que começaram a ocorrer as intervenções urbanas fundamentais voltadas à melhoria

¹² Nesse período a Amazônia passou por um período de "estagnação" econômica, marcado pela diminuição da demanda dos produtos regionais no mercado europeu, o que levou à extinção da Companhia de Comércio do Grão-Pará e Maranhão e à diminuição da expansão agrícola. A estagnação que aconteceu na economia acabou se refletindo na dinâmica da rede urbana regional e na estrutura interna das cidades da Amazônia, principalmente Belém, cidade primaz dessa rede. Do ponto de vista da rede urbana, pode-se dizer que houve uma decadência de cidades como Belém, Santarém, Barcelos, Manaus, que tiveram uma diminuição de seu contingente populacional e, como consequência disso, uma diminuição de sua arrecadação tributária. Além disso, um importante acontecimento desse momento é a transferência da capital de São José do Rio Negro de Barcelos para Manaus, o que reflete, em grande parte, o enfraquecimento de uma das principais áreas de produtos agrícolas da região (CORRÊA, 1987).

das condições de infra-estrutura urbana da cidade, tais como, o ensecamento do alagado do Piri e a construção da Rua Boa Vista, depois transformada em Boulevard da República e, atualmente, Boulevard Castilho França, que deslocou a rua da praia (atual XVI de Novembro) da orla de Belém (PENTEADO, 1973). Como afirmou Corrêa (1989a):

O projetar urbano, ao que tudo indica, foi expressivo neste período, pois é pouco provável que as grandes obras de ensecamento e de aterro tenham sido realizadas sem planos ou desenhos prévios.

Há uma “Planta do Pântano do Piri” na obra “Iconografia de Belém do Grão Pará”, de autoria de MELLO JÚNIOR (1970) – aliás a única planta desta fase a que se pode ter acesso e compulsar (sic) – que parece comprovar tal suposição (CORRÊA, 1989a).

Também Vicentini (2004) demonstrou que nesse período já existia uma preocupação por parte do poder público em sanear e embelezar a cidade. O primeiro se manifestou no ensecamento do alagado do Piri, que ocorreu durante a gestão do governador Marcos de Noronha e Brito o Conde dos Arcos, e promoveu a integração física dos bairros da Cidade e da Campina. O segundo se refere aos pequenos projetos de arborização da cidade que colocou arbustos ao longo dos canais urbanos e propôs a fixação de jardins nas áreas aterradas da cidade. Como descreve Meira Filho (apud VICENTINI, 2004), assim se posicionava o governador da época:

Drenos e estacadas, arrimo e aterro, completariam os arremates de um serviço ao embelezamento do local, próximo ao Palácio Residencial dos Capitães-Generais governadores do Estado. Logo os resultados viriam sob o aplauso da população. Sob o mesmo sistema anterior, roseiras e outras plantas importadas dos jardins da Gabriella, de Cayenne, embelezariam o ambiente, além de eliminar o odor fétido daquelas águas paradas que se acumulavam nas valas de ensecamento (MEIRA FILHO apud VICENTINI, 2004, p. 119).

Uma expressão dessa dinâmica na orla fluvial de Belém, de acordo com PENTEADO (1989), foi a construção de uma rampa, chamada de Ponta de Pedras, situada na baía de Guajará, próxima ao alagado do Piri, para o uso específico desses barcos à vela ou canoas que traziam os produtos do interior e que não tinham um porto para atracar.

2.2.2. Os Melhoramentos e Embelezamentos Urbanos Elitistas e a Orla de Belém

Em Belém a origem do planejamento urbano além de coincidir com seu surgimento na escala nacional, segue a mesma tendência, a de promover melhoramentos e embelezamentos urbanos voltados para a elitização da cidade. De acordo com Villaça (2004), até a década de 1940, no Brasil, a expressão mais freqüentemente utilizada quando se falava em administração municipal era “embelezamento urbano”. Em suas palavras:

A expressão *embelezamento urbano* sintetizou, no Brasil, o planejamento de origem renascentista que nos chegou principalmente através da França, enfatizando a beleza monumental e que teve grande penetração em todo o mundo (Madri, Barcelona, Buenos Aires, São Petersburgo, Budapeste), inclusive nos Estados Unidos. Desse país nos veio não só o eloqüente exemplo de Washington (planejada em 1793) como também o movimento conhecido como City Beautiful (VILLAÇA, 2004, p. 192 – grifo do autor).

Para Villaça (2004), o planejamento urbano no Brasil surgiu em 1875 com a produção de um relatório pela Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro, criada pelo ministro do Império João Alfredo Corrêa de Oliveira, que utilizou dois conceitos-chave, o de “plano” e o de “conjunto”, voltados para o espaço urbano, o plano geral:

[...] organizar um *plano geral* para o alargamento e retificação de várias ruas desta capital e para a abertura de novas praças e ruas com o fim de melhorar suas condições higiênicas e facilitar a circulação entre seus diversos pontos, dando ao

mesmo tempo mais beleza e harmonia às suas construções [...] Foi esse o primeiro plano de conjunto do Rio de Janeiro (OLIVEIRA REIS apud VILLAÇA, 2004, p. 194 – grifos do autor).

No caso de Belém, a origem do planejamento urbano está relacionada ao processo de modernização pelo qual passou as cidades na Amazônia, no contexto da exploração da borracha, que se inicia em 1850 e vai até o seu período de estagnação, em 1920. Essa fase é conhecida como "*Belle-époque*" ou período áureo da borracha¹³.

Para Sarges (2002), diferente das cidades européias e americanas, o processo de modernização das cidades da Amazônia não está ligado apenas à indústria, mas principalmente à sua função comercial, financeira, política e cultural. Belém, na fase áurea da borracha, tornou-se um porto exportador tanto de bens materiais (látex) quanto de bens culturais (vanguarda cultural da Amazônia). Tendo Paris como modelo de *urbe*, Belém passou a ser foco de um conjunto de intervenções urbanísticas, realizadas pelo governo de Antônio Lemos, no sentido de torná-la uma cidade moderna e civilizada ao estilo europeu. Assim, como demonstra a autora, Lemos entendeu que modernizar e reformar a cidade era:

[...] construir boulevards, quiosques, arborizar a cidade, instalar bosques, embelezar praças e erigir monumentos, calçar ruas, dotá-las de iluminação elétrica e bondes, concentrar a venda de alimentos em mercados e recolher mendigos da cidade em asilo (SARGES, 2002, p. 162).

Seguindo essa proposta, foram realizadas várias modificações no espaço urbano da cidade. O objetivo era sempre o mesmo, criar uma imagem de cidade moderna e

¹³ Durante essa época, muitas modificações ocorreram na região e no espaço urbano das suas principais cidades, Manaus e Belém. É um momento de muita riqueza, em que se supera o problema do transporte e da mão-de-obra, tem-se uma maior oferta de capitais para financiar a produção e um reforço do sistema de aviamento, elemento viabilizador da produção, da circulação, do consumo e da estrutura de poder (CORRÊA, 1989; SARGES, 2002).

harmoniosa, seguindo o modelo europeu de urbanização. Para Sarges (2002), a mudança não se dava apenas no plano da paisagem da cidade, mas também dos costumes, que passaram a ser controlados pelo Estado:

Não obstante, temos claro que uma série de melhoramentos foram realizados no espaço urbano de Belém, como pavimentação das ruas, construção de praças e jardins, usinas de incineração de lixo, limpeza urbana, tudo isso controlado por um código de posturas, baseado em idéias liberais. Entretanto, todo esse “progresso” era localizado e dirigido à área central da cidade, onde habitava a elite local e parte da classe média nascente (SARGES, 2002, p. 142).

A viabilização da modernização da cidade de Belém coube fundamentalmente ao Estado, que através de mecanismos de planejamento e gestão urbanos passou a realizar várias intervenções na cidade. Para Trindade Jr. (1997), a tarefa do Estado era a de direcionar a atividade econômica, de replanejar a cidade e de estabelecer mecanismos de controle de seus habitantes, no sentido de ordenar o espaço urbano em função dos interesses do novo contexto econômico. Dessa forma, o entendimento da modernização de Belém articula-se à compreensão de todo esse contexto sócio-econômico vivenciado pela cidade:

Nota-se que a expressão modernizadora de Belém subordina-se mais às necessidades econômicas do que aos objetivos práticos, ou seja, ao atendimento das necessidades básicas da população. Na dinâmica cidade de Belém foram projetados além do Porto de Belém, o Mercado Municipal do Ver-o-Peso (1901), o Hospital Dom Luiz e o Grêmio Literário (obras da colônia portuguesa), ‘The Amazon Telegraph company’ (linha telegráfica por cabos submarinos, substituída posteriormente pela ‘Western Company’); o Teatro da Paz (1878); 43 fábricas (incluindo desde chapéu até perfumaria), 5 bancos, 4 companhias seguradoras, além da implantação da iluminação à gás sob responsabilidade da ‘Pará Electric Railway and Lighting Company Ltda’, autorizada para funcionar pelo Decreto Federal nº 5780 de 26/01/1905 (SARGES, 2002, p. 138).

Para Corrêa (1989a) o planejamento urbano na cidade de Belém durante esse contexto da exploração da borracha, principalmente no governo de Antônio Lemos, tem um caráter elitista, na medida em que impõe o conforto, a higienização e o embelezamento da cidade apenas para um pequeno grupo (elite), aqueles que vivem nos bairros da área central, uma vez que nesse momento já é possível verificar, claramente, a maior especialização funcional e a maior segregação sócio-espacial. A primeira, associada a uma diversificação do número de lojas, bancos, consulados e, principalmente, unidades produtivas “integrantes do incipiente parque fabril belenense”, localizadas na área onde hoje é o bairro do Reduto. A segunda, fazendo referência à localização de “grandes residências” (chamadas de palacetes, dado o grau de sofisticação) nas principais ruas e avenidas dos bairros de Nazaré, Batista Campos e Umarizal, promovendo uma modernização seletiva, conforme demonstra Penteado:

Tudo isso, entretanto, resultava de uma situação de artificialidade, provocada pela borracha; os melhores pontos comerciais eram disputados a preço de ouro. Com a valorização do bairro comercial, as residências das melhores e mais ricas famílias foram sendo transferidas para Umarizal, Nazaré e Batista Campos, onde a terra mais barata compensava a aquisição de grandes lotes e a construção de vivendas mais amplas e confortáveis, em sítios mais ventilados, sem acanhamento e o abafamento das estreitas ruas do bairro comercial (PENTEADO, 1968, p. 135).

Um outro indicativo da existência do planejamento urbano ao estilo dos “Planos de Melhoramentos e Embelezamentos” existentes no Brasil a partir de 1875 (VILLAÇA, 2004), na cidade de Belém, é a projeção e a expansão urbana para os bairros do Marco e Pedreira planejada durante a gestão de Lemos. Para Corrêa (1989a), essa expansão da

cidade em direção a esses dois bairros está associada ao “plano de vias e parques”, formulação urbanística do governo Lemos que na concepção desses bairros buscou a projeção de vias de grande largura associadas a uma malha retangular, mas que não levou em consideração as especificidades topográficas da área, ocasionando, futuramente, problemas de ordem habitacional, de infra-estrutura e de saneamento.

De acordo com Penteado (1968), esse empreendimento urbanístico realizado em direção ao “Marco da Légua” (atual bairro do Marco), o “plano de vias e parques” é um dos mais notáveis do final do século XIX, uma vez que buscava antecipar, com o planejamento, uma tendência de expansão da cidade:

[...] a abertura de ruas, no então subúrbio do Marco da Légua, “no futuro um dos bairros mais bonitos e elegantes de Belém” para onde era “evidente a tendência da expansão urbana”, seguindo o eixo da Av. Tito Franco (atual Av. Almirante Barroso) e sua ocupação com as primeiras chácaras em terrenos ainda recobertos pela mata virgem, constituía em fins do século, um dos mais notáveis empreendimentos urbanísticos da cidade na qual as avenidas da Independência e da Municipalidade, serviam, respectivamente, às zonas elegantes e proletárias de Belém (PENTEADO, 1968, p. 145).

Para Vicentini (2004), essa forma de planejar a cidade, marcada pelo ímpeto saneador e embelezador, está relacionada diretamente ao pensamento urbanístico europeu do século XIX, que, aliado ao conhecimento e a evolução das ciências naturais, assimilou os conceitos de higiene e bem-estar. Conforme destacou a autora:

A busca de intervenções saneadoras e embelezadoras das cidades apresentavam, agora, razões adicionais. Condiçionavam-se às idéias racionalistas e cientificistas, expressas nas formas de construção das cidades e colocavam a burguesia urbana na posição privilegiada de formulação de uma naturalização do eminentemente artificial, o urbano (VICENTINI, 2004, p. 105).

A partir da interpretação de Vicentini (2004), é possível dizer que esse modelo de planejamento urbano adotado por Belém durante o governo de Antônio Lemos, o planejamento voltado aos melhoramentos, saneamentos e embelezamentos da cidade está articulado, na verdade, a uma tendência do urbanismo internacional e não somente brasileiro. Não se trata, portanto, de dizer que Belém acompanha uma tendência nacional, mas sim que o Brasil sofre uma grande influência exógena em termos de pensamento sobre o planejamento urbano.

A influência do planejamento urbano de melhoramentos e embelezamentos na orla fluvial de Belém é bastante visível durante esse período (final do século XIX e início do século XX). Dentre as intervenções de maior destaque realizadas a partir dessa perspectiva de planejamento urbano, pode-se enfatizar, a construção do porto de Belém, cujo interesse pela construção, segundo Penteado (1973), está associado a diversos fatores, como a necessidade de um novo cais, armazéns ou depósitos para guardar mercadorias, da falta de conservação do velho cais, da grande quantidade de pedidos de aforamento de terrenos pertencentes a marinha junto ao cais, da necessidade de seu disciplinamento para impedir a desordem no tráfego e na economia do porto, das novas possibilidades de comércio em função da borracha, do aumento no número de linhas de navegação para o interior, até a presença de um grande número de trapiches na orla.

Essas intervenções na orla realizadas sob a influência de uma concepção de planejamento de caráter modernizador e elitista, tiveram como consequência um enfraquecimento da cidade ribeirinha, seja pela padronização da orla central, em decorrência das obras de construção do porto de Belém, que influenciou de forma decisiva no desaparecimento de algumas docas e igarapés aí presentes (doca do Reduto e doca do Igarapé das Almas) e na transferência de alguns trapiches de menor porte para áreas

distantes do centro, principalmente ao longo do rio Guamá (TRINDADE JR., 1997; PENTEADO, 1973); seja pela construção de outras obras de caráter modernizador, como por exemplo, construção da *Boulevard* Castilho França, do necrotério público, do mercado de peixe, do mercado de carne, da doca do Ver-o-Peso etc. que deram a esse ambiente uma nova funcionalidade ligada aos grupos sociais privilegiados da sociedade (SARGES, 2002).

Para Villaça (2004), o declínio desse planejamento de melhoramentos e embelezamento no Brasil tem início com a inauguração da Avenida Central em 1906 e com o fim da gestão de Pereira Passos à frente da prefeitura do Rio de Janeiro e foi finalizada em 1940, mas já em 1930 tem início um novo período com o discurso da infra-estrutura da cidade, do plano diretor e do urbanismo multidisciplinares. Na verdade essa crise do planejamento de melhoramentos e embelezador e sua possível substituição por um planejamento mais de infra-estrutura, funcional, está relacionado ao novo papel que a cidade passou a assumir dentro da nova ordem do sistema capitalista, como local de produção e reprodução. Nas palavras de Villaça:

As grandes obras urbanas saem do consumo conspícuo para privilegiar a constituição das condições gerais de produção e reprodução do capital (a cidade como força de produção). Assim, por exemplo, as obras de infra-estrutura são priorizadas enquanto as de habitação são relegadas ao esquecimento.

Além disso, com o crescimento da riqueza do país, com a concentração e centralização crescente do capital, há a necessidade de obras cada vez mais gigantescas, as de embelezamento dificilmente teriam porte suficiente para consumir recursos vultosos. Passa-se assim da “cidade bela” para a “cidade eficiente”, da cidade do consumo para cidade da produção (VILLAÇA, 2004, p. 199).

No caso de Belém, a crise do planejamento está associada ao contexto de estagnação econômica e urbana decorrentes do declínio da borracha. Portanto, a crise desse

tipo de planejamento ocorre simultaneamente a duas outras crises, a crise econômica regional¹⁴ e a crise urbana, cuja busca pela solução, desembocou no aparecimento de um planejamento urbano de caráter funcional e voltado para melhoria da infra-estrutura da cidade para reprodução do capital, a exemplo do que aconteceu no restante do País.

Durante esse período ocorreram dois fatos que mais tarde serão de grande importância para o processo de expansão e organização interna da cidade, ou seja, para o planejamento urbano. O primeiro se refere à doação de grandes extensões de terras nas imediações da cidade para bases militares e outras instituições públicas, o chamado “cinturão institucional” ou “bloqueio institucional”, que passou a servir de empecilho à expansão da malha urbana. O segundo fato foi à construção, pelo Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) de um grande dique de aproximadamente seis quilômetros com comportas nos vários igarapés pelos quais ele atravessava, permitindo, assim, o ensecamento de uma vasta extensão de terra que passou aos poucos a ser ocupada por uma população de baixa renda, principalmente na década de 1950 (CORRÊA, 1989a). Ainda sobre a intervenção realizada pelo SESP, comenta Trindade Jr. et alii (2000):

Ainda na década de 40, através da Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), foram executadas obras de drenagem das áreas de baixadas próximas a orla, desde o igarapé Tucunduba até Val-de-Cães. Realizou-se uma obra de proteção da orla fluvial na parte compreendida entre o igarapé Tucunduba e o igarapé da Tamandaré, dando origem ao dique da Estrada Nova (Avenida Bernardo Sayão). Além disso, houve a retificação e drenagem do igarapé Val-de-Cães e a construção da Rodovia Artur Bernardes, que acompanha a orla no sentido de Icoaraci (TRINDADE JR. et alii, 2000, p. 23).

¹⁴ Nessa época, a região passou por um período de “estagnação” econômica em decorrência do declínio da comercialização da borracha. De acordo com Corrêa (1987), com a concorrência da produção asiática aos poucos houve uma diminuição na produção brasileira que de 41.000 toneladas em 1910 passa para 34.000 em 1919; ao contrário do que aconteceu com a Ásia que no mesmo período dá um salto de 9.000 para 382.000 toneladas. Essa decadência do extrativismo da borracha, de acordo com Corrêa (1987), traduziu-se na diminuição do afluxo de migrantes para Amazônia, no refluxo populacional para as áreas de origem e na relativa autarcização dos seringais.

O impacto dessa intervenção realizada pela Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) na orla fluvial de Belém é de vital importância para compreender a ocupação de sua zona sul. Com a construção do dique houve uma melhoria considerável nos aspectos de saneamento nas áreas próximas da orla, uma vez que com o sistema de drenagem, de comportas e de canais de acumulação, foram possíveis combater à proliferação de insetos e a transmissão de várias doenças, decorrentes das águas paradas das baixadas. Ora, com a drenagem regular e o controle das inundações decorrentes do ir e vir das marés que influenciam no movimento do Rio Guamá foi possibilitado a ocupação dessa vasta área no sul da orla.

Além dessa grande intervenção, é possível verificar na orla outras que também contribuíram para o aparecimento do novo modelo de planejamento de caráter infra-estrutural: a transformação do mercado da Praia em feira livre, a construção do hidroporto da *panai*, a implantação da Base Aeronaval de Val-de-Cães, construção do canal da Tamandaré e a abertura da rodovia Arthur Bernardes (PENTEADO, 1973).

Para Corrêa (1989a), é possível verificar dois momentos para o planejamento urbano durante esse período de crise: o primeiro (até 1950) foi caracterizado por poucos e/ou inexpressivos casos de projetos urbanísticos, o que decorre, possivelmente, do fato de que a cidade ainda gozava dos benefícios advindos do período anterior (período áureo da borracha) e das poucas pressões da sociedade no sentido de que ocorresse a expansão ou a criação de novos serviços. O único projeto mencionado por Corrêa (1989a) é o do urbanista Jerônimo Cavalcanti, contratado pelo prefeito Alberto Engelhard para elaborar um plano urbanístico para Belém. Este plano combinava elementos tanto do urbanismo dos eixos

viários monumentais, ao estilo de Haussmann, quanto do zoneamento urbano, baseado em princípios funcionalistas da Carta de Atenas.

O segundo (década de 1950) se caracteriza por um “*laissez faire*” urbano, decorrente de um quadro político-social populista. As duas maiores expressões na paisagem dessa ausência de um controle mais efetivo do Estado são a ocupação das áreas de baixadas, conforme discutido acima, e a criação de vilas e passagens nas áreas mais altas da cidade pela classe média de menor poder aquisitivo. Sobre este último fenômeno comenta Corrêa:

Outro modo de ocupação urbana, expressivo deste período e decorrente da mesma obstacularização do crescimento da cidade, foi o retalhamento de áreas internas de quadras. Voltada para uma demanda de classe média, de baixo poder aquisitivo, esta forma de ocupação deu origem a uma série de vilas e passagens, constituídas por terrenos estreitos e pouco profundos (CORRÊA, 1989, p. 135).

Foi durante esse segundo momento, mais precisamente em 1953, que ocorreu o que Corrêa (1989a) considera como sendo a primeira tentativa de um planejamento voltado, ainda que indiretamente, à problemática urbana. Tal tentativa materializou-se no programa de governo do prefeito Celso Malcher, que, entre suas intenções, propunha: a) elaboração de uma planta cadastral para a cidade; b) formulação de um plano geral de urbanização, principalmente para os bairros novos; c) recuperação das áreas centrais alagadiças; d) pavimentação das artérias-tronco e das artérias-ligação de cada bairro; e) encaminhamento do problema de esgotos (CORRÊA, 1989a).

Devem-se ressaltar, ainda, dois fatos importantes do ponto de vista do planejamento urbano ocorridos nesse momento: a fixação de limites mínimos de altura (primeiro 12 e depois 10 andares) para construções localizadas em algumas ruas da área

central e a criação do Conselho Permanente do Plano Diretor da Cidade (PENTEADO, 1968; CORRÊA, 1989a).

2.2.3. O Planejamento Compreensivo e Funcionalidade Urbana

O período que se estende de 1930 até 1990 é considerado por Villaça (2004) como sendo aquele em que se desenvolve a ideologia de que o crescimento da cidade apresenta-se de maneira “caótica” e “desordenada” e que a saída para tal situação está na utilização do “planejamento integrado” ou “planejamento de conjunto”. Mas, para Villaça (2004), essa forma de pensar não passa de uma ideologia criada pelas classes dominantes para ocultar as causas dos verdadeiros problemas pelos quais passa a cidade. Como afirma o autor:

Há décadas nossas classes dominantes vêm desenvolvendo interpretações sobre as origens dos problemas sociais que se manifestam agudamente em nossas cidades – especialmente os de habitação, transportes, saneamento e meio ambiente -, bem como sobre o papel do planejamento urbano na solução desses problemas. Tais idéias visam ocultar as verdadeiras origens daqueles problemas, assim como o fracasso daquelas classes e do Estado em resolvê-los. Com isso a dominação é facilitada (VILLAÇA, 2004, p. 183).

Esse período vai se dividido por Villaça (2004) em três subperíodos: o do urbanismo e do Plano Diretor (1930-1965), o dos Superplanos (1965-1971) e o do Plano sem Mapa (1971-1992). O primeiro refere-se à entrada, no Brasil, do urbanismo que, mesmo associado à idéia de ordem, racionalidade e eficiência, continua guardando elementos ligados à “arte urbana”, típico do modelo de melhoramentos e embelezador. Trata-se de um momento de transição em que a classe dominante encontra-se perdida, pois abandonou o plano antigo, mas não construiu outro para o seu lugar. O principal plano dessa fase é o “Plano Agache”, que segundo Villaça (2004):

[...] é o mais “moderno” e “pioneiro”, num mau sentido, no de que já aponta para o futuro, um futuro sombrio. Assume mais o germe do planejamento integrado e renuncia os superplanos dos anos 60 feitos pelos técnicos competentes de fora dos quadros municipais e que trazem, da França, no caso, a ciência e a técnica e com estes a idéia de que os problemas da cidade pela ciência e pela técnica serão resolvidos [...] O plano Agache vem do espaço portando luz do saber, num pacote que desaba instantaneamente sobre a administração municipal (VILLAÇA, 2004, 207).

O segundo parte do pressuposto de que os planos não podem ser limitados às obras de remodelação urbana, devendo ser integradas interdisciplinarmente do ponto de vista espacial e regional, ou seja, busca-se, pelo menos no plano ideológico romper com o modelo puramente físico-territorial que perdurou durante o momento anterior. No entanto, esses “superplanos” não passaram de mais um discurso ideológico de caráter tecnocrático, que além de apresentar um grande distanciamento entre os planos e proposta e as possibilidades reais de sua implementação pela administração pública, traziam no seu bojo o conflito com essa mesma administração, uma vez que estava recheada de recomendações endereçadas a órgãos públicos (municipais, estaduais e federais) e não tinha definido claramente a idéia de aprovação e execução, ou seja, a quem competiria tais ações. A fase dos superplanos é inaugurada efetivamente com o “Plano Doxiadis” e alcança seu ápice com o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU (VILLAÇA, 2004).

O terceiro, refere-se aos planos sem rebuscamento técnico ou mesmo sofisticação intelectual, tratando-se de um “plano singelo, simples”, produzido pelos próprios técnicos das prefeituras, praticamente sem mapa, sem diagnóstico ou com diagnósticos limitados e cheios de generalidades. Como afirma Villaça:

Como a expressão “plano sem mapa” pretende-se designar o novo tipo de plano que a ideologia dominante inventou nas suas constantes tentativas de dar a impressão de que está cuidando do planejamento e “aperfeiçoando-o” continuamente. O novo tipo de plano apresenta “apenas objetivos, políticas e diretrizes”. Já que é assim, o diagnóstico e a grande quantidade de mapas e estatísticas são dispensados (VILLAÇA, 2004, p. 221).

De acordo com Vicentini (2004) a realidade do planejamento urbano em Belém¹⁵ não será diferente daquele desenvolvido nas demais metrópoles brasileiras na década de 70 e 80. Para ela, a idéia de metrópole, nesse período, está associada à miséria e captura das intervenções públicas pelos interesses privados, mais especificamente, os do mercado imobiliário. Os projetos engendrados pelos governos municipal e estadual tinham como objetivo modernizar a cidade, adicionar áreas saneadas para sua expansão e para especulação imobiliária e desarticular socialmente a população pobre e suas estratégias de sobrevivência (VICENTINI, 2004).

Para Corrêa (1989a), o planejamento urbano, assim como a indústria, a organização e a empresa, eram as palavras de ordem desse período. É o período de criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), forma adotada pelo governo federal para controlar e ordenar a intensa urbanização brasileira. É também o período de emergência do chamado planejamento urbano compreensivo.

¹⁵ Deve-se lembrar que do ponto de vista da configuração urbana, a cidade de Belém vivia um paradoxo, de um lado modos de vida extremamente modernos, sofisticados e oficializados, de outro déficit habitacional, favelização acentuada, insuficiência de serviços e equipamentos urbanos, entre outros. Trindade Jr. (1998) chega a identificar dois momentos distintos que marcam a conformação da forma espacial da metrópole belenense: o primeiro relacionado à forma metropolitana compacta ou confinada, e a segunda dizendo respeito à forma metropolitana dispersa, considerando o processo de desconcentração dos assentamentos urbanos, em função da crescente periferação dirigida para áreas distantes do núcleo metropolitano.

De acordo com Corrêa (1989a), existia uma crença por parte dos especialistas de que esse modelo de planejamento poderia ser um instrumento de transformação da realidade social.

[...] aliada à crença cada vez mais difundida no planejamento como instrumento de mudança social, dão origem, no final da década de 50, ao planejamento urbano de caráter compreensivo que, ultrapassando a visão físico-urbanística então dominante, incorpora teorias, métodos e técnicas de outros ramos do conhecimento como a sociologia, a economia etc. (CORRÊA, 1989a, p. 316).

O grande problema, segundo Corrêa (1989a), é que esse modelo de planejamento foi adotado para o País dentro de um regime autoritário, que, ao mesmo tempo, que tinha uma preocupação em abordar a realidade sócio-espacial como um todo, mantinha, paradoxalmente, o silêncio da sociedade civil e o privilégio de grupos particulares e ações setoriais. Conforme afirma o autor:

Apesar do planejamento compreensivo ter sido esvaziado, pelo regime autoritário, do conteúdo reformista que começara a assumir no início da década de 60, as pesquisas realizadas para embasá-lo acabam por revelar, ainda que de modo pouco aprofundado, necessidades urbanas antagônicas aos dominantes interesses clientelísticos (CORRÊA, 1989a, p. 317).

No caso de Belém o planejamento urbano de caráter compreensivo teve origem dentro do regime autoritário, mais precisamente em seu auge. O primeiro diagnóstico global sobre Belém começou a ser realizado no final da década de 60, e por questões político-administrativas, somente foi desenvolvido o primeiro plano compreensivo da metrópole em 1974, o Plano de Desenvolvimento da Grande Belém (PDGB), que baseado em teoria urbana de base funcionalista, construída para realidade norte-americana, apresentava-se bastante limitado (CORRÊA, 1989a).

Além de utilizar uma teoria urbana não adequada à realidade brasileira e belenense, o Plano de Desenvolvimento da Grande Belém foi marcado por um urbanismo de especialistas, ou seja, funcionários do Estado que não dialogaram com a sociedade civil, conforme confirma Corrêa:

O modo de elaboração do plano, excessivamente circunscrito aos gabinetes da tecnocracia, agravou a questão, pois tornou as referidas proposições também demasiadamente genéricas, o que contribuiu para dificultar, sobremaneira, o enraizamento social das mesmas e, conseqüentemente, para impossibilitar a obtenção de respaldo político que as tornasse viabilizáveis (CORRÊA, 1989a, p. 318).

O reflexo desse tipo de planejamento urbano para a orla fluvial de Belém foi bastante visível. Além das intervenções realizadas pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) nas áreas de baixada (bacia da Tamandaré, 1962 – 1967; canal da Doca de Souza Franco, 1968 – 1973; bacia do Reduto, 1973; bacia do São José, Estrada Nova, Una, Val-de-Cães e Tucunduba, 1965 – 1979) e que acabaram repercutindo na orla, cabe destacar a intensificação do processo de ocupação e privatização dessa parte da cidade. Para Santos (2002), a ação do Estado, através da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), foi fundamental nesse processo de privatização do espaço da orla por empresas privadas (indústrias, estaleiros, portos etc.), pois direcionou recursos para o desenvolvimento do empreendimento mesmo conhecendo sua localização e o tipo de atividade que desempenhava.

Para o Município de Belém foram aprovados 148 projetos que representaram 13,7% do total dos projetos aprovados no referido período analisado. Deste total, 55 projetos foram aprovados para empreendimentos localizados na orla da cidade, representando 37,1% do

total dos 148 projetos destinados para Belém e 5,1% dos 1.078 projetos (SANTOS, 2002, p. 43).

É somente bem no final desse período que começa a se verificar algumas intervenções do poder público no sentido de tornar a paisagem da orla um espaço de apropriação menos privatizada e mais aberta à cidade. Assim, podem-se observar na zona central da orla algumas obras de revitalização urbana voltadas para o lazer e o turismo: criação do Café Chic e da Esplanada dos Velames, a revitalização do Solar da Beira, da Ladeira do Castelo, da Feira do Açaí, das barracas presentes na feira, entre outros. Deve-se ressaltar que um traço comum dessas obras de revitalização urbana é a forte presença da padronização e do controle social que busca um novo tipo de uso, lazer e turismo para a cidade.

2.2.4. Planejamento e Políticas Urbanas Emergentes

A partir da década de 1990 novos cenários se apresentam para o planejamento urbano, através do aparecimento de políticas urbanas emergentes que passam a estar presentes na agenda dos governos brasileiros com o intuito de promover a cidade. De acordo com Sánchez (1999), essas novas políticas urbanas têm em comum o fato de que buscam, entre outras, recuperar sua legitimidade no que se refere às intervenções públicas na cidade, produzir uma imagem urbana como estratégia de internacionalização da cidade, obter efeitos internos, principalmente quanto à construção de uma ampla adesão social ao seu modelo de planejamento e gestão urbana e apagar a imagem de que o planejamento urbano é apenas um discurso ideológico que não se concretiza em práticas reais.

Para Sánchez (1999), existe uma série de fenômenos que estão exercendo pressão sobre os instrumentos tradicionais de planejamento. Dentre eles, a autora destaca o

dinamismo das mudanças econômicas mundiais, as crises geopolíticas, as inovações tecnológicas e as novas atitudes sócio-culturais; os diversos agentes econômicos que agem no espaço urbano e que exigem do poder público um conjunto de intervenções voltadas para a competitividade; o processo de globalização e de regionalização (integração dos mercados e formação de blocos econômicos) que abrem espaço para competitividade urbana pela atração de investimentos, empregos, turistas e financiamentos públicos (SÁNCHEZ, 1999).

Dentre as perspectivas de planejamento e gestão urbana que buscam enfrentar esses novos desafios colocados pela realidade empírica estão: o planejamento politizado, o planejamento estratégico e o planejamento participativo.

Assim como Sánchez (1999), também Villaça (2004) acredita que na década de 1990 existe um novo ímpeto em termos de planejamento urbano no Brasil, que procura rejeitar os planos tradicionais, os superplanos e os diagnósticos técnicos e busca legitimar uma nova forma, fundamentada na politização do plano diretor. Nas palavras desse autor:

A década de 1990 foi selecionada como o fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro porque marca o início do seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares. Essa politização ficou clara desde as metodologias de elaboração e dos conteúdos de alguns planos até os debates travados, nos legislativos e fora deles, em várias cidades importantes do país (VILLAÇA, 2004, p. 235-236).

Nessa nova proposta de planejamento urbano, os problemas a serem enfrentados pelo plano diretor ganham uma dimensão política e não técnica, sendo que os mesmos passam a estar na pauta dos movimentos populares e dos partidos políticos. Até mesmo os diagnósticos técnicos assumem um novo papel, o de servir para dimensionar, escalonar ou

viabilizar propostas, mas somente *a posteriori* (VILLAÇA, 2004). Conforme apontou Villaça:

O plano diretor não é uma peça puramente científica e técnica, mas uma peça política. Seu poder político de “influenciar” outros níveis de governo é pequeno e será nulo se o próprio governo municipal não der credibilidade ao plano.

[...] É precisamente nessa direção que as forças progressistas têm procurado orientar o plano diretor, instrumentalizando-o no sentido de fazer com que o poder público capte parte da valorização imobiliária da qual ele e a sociedade como um todo são os principais criadores (VILLAÇA, 2004, p. 237).

Essa interpretação sobre a história do planejamento urbano brasileiro na década de 1990, realizada por Villaça (2004), corresponde também à experiência de Belém, pois nesta o plano diretor assumiu uma nova direção durante essa década, passando de uma visão convencional tecnicista para uma outra de cunho social, mais comprometida com a inclusão e com a participação popular. Conforme aponta Lima:

Ao vincular planejamento físico-territorial e urbano a função social da cidade e da propriedade, percebe-se no plano a elaboração de um projeto de cidade mais incluyente e comprometido com a participação de grupos organizados presentes à chamada feita pela equipe técnica de elaboração do plano em 1991 (LIMA, 2004, p. 41).

Segundo Lima (2004), o Plano Diretor de Belém foi elaborado em 1991 e tornou-se lei em 1993 (Lei n. 7.603 de 13/01/1993). Para a elaboração desse plano de caráter alternativo, fundamentado na concepção de que a propriedade e a cidade devem cumprir um papel social, foi organizada uma equipe com a participação de técnicos da prefeitura e com outros consultores contratados. O objetivo dessa equipe era, ao mesmo tempo,

organizar a participação da população de forma sistemática e promover análises dos problemas urbanos de maneira a formular propostas concretas de caráter social para o planejamento (LIMA, 2004). Como demonstra Lima:

Os problemas urbanos anteriormente formulados nos planos diretores já elaborados para Região Metropolitana de Belém nas décadas de 70 e 80, continham um forte teor técnico e funcionalista, passaram a ser vistos de forma mais articulada com as questões estruturadoras da realidade sócio-espacial na medida em que eram incorporadas nas discussões com a comunidade (LIMA, 2004, p. 42).

O resultado desse trabalho de um ano da equipe técnica foi um plano diretor bastante avançado, inclusive com regulamentação de instrumentos jurídico-urbanísticos apresentados à Constituição e na Lei Orgânica do Município de Belém de 1990, com Política Habitacional articulada às Zonas Especiais de Interesse Social, a um fundo de financiamento proveniente dos instrumentos urbanísticos (solo criado e IPTU progressivo) e geridos pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano, com a incorporação dos Conselhos deliberativos para vários setores da ação pública (LIMA, 2004).

Assim como no restante do Brasil, em Belém também existiram barreiras à implantação do plano diretor. Dentre elas destaca Lima:

Os principais entraves na gestão do prefeito que promulgou a lei do plano apontam para uma falta de revisão não apenas da legislação urbanística, mas principalmente pelo reconhecimento da falta de reflexão e capacidade gerencial, que em conjunto levam a tendência de “continuismo tecnocrático” na gestão urbanística no município que se prolongou nas gestões subsequentes (LIMA, 2004, p. 45).

Ao lado dessa tendência de planejamento urbano politizado, que se desenvolveu no Brasil durante a década de 1990, Sánchez (1999) aponta o planejamento estratégico e o

planejamento participativo. O primeiro surgiu nos Estados Unidos, nos anos 80, depois Espanha, com o “modelo de Barcelona”, e nos anos 90, América Latina através das consultorias espanholas. No caso da América Latina e do Brasil, o planejamento estratégico e o *marketing* de cidades, apresentam-se como os melhores instrumentos para enfrentar o processo de globalização da economia, obtendo grande índice de adesão. As principais propostas desse modelo estão relacionadas ao redesenho espacial das cidades com o fito de romper com a carência infra-estrutural e implantar novas relações de produção (SÁNCHEZ, 2004). Ao comentar a origem desse modelo estratégico, Guel (apud Sánchez, 1999) afirma:

O planejamento estratégico foi gestado de modo bem diferente. Seus conceitos, doutrina e instrumentos analíticos/metodológicos são extraídos da prática empresarial, com claras origens na *Harvard Business School* de planejamento estratégico empresarial norteamericano a qual, por sua vez, nutre-se – reconhecidamente – das experiências aportadas no âmbito militar (GUEL apud SÁNCHEZ, 1999, p. 07).

O segundo, planejamento participativo, refere-se a um modelo de planejamento nacional e de base popular, que foi construído lentamente dentro dos movimentos sociais de reforma urbana, na luta pela incorporação constitucional de conceitos fundamentais para a inclusão sócio-espacial, tais como: função social da propriedade urbana, função social da cidade, gestão democrática etc. (SÁNCHEZ, 2004).

Conforme já foi mostrado na introdução do trabalho, nas atuais práticas de planejamento e gestão urbana na orla de Belém observa-se um conjunto de intervenções voltadas, principalmente, ao lazer e ao turismo. Dentre estas intervenções realizadas, tanto pelo governo municipal quanto pelo estadual, pode-se destacar: o Complexo da Estação das

Docas e o Núcleo Histórico-Cultural Feliz Lusitânia, do Governo do Estado, e Complexo do Ver-o-Peso e Projeto Ver-o-Rio, da Prefeitura de Belém.

A questão central que se coloca, portanto, é saber quais as concepções de gestão e planejamento urbanos que nortearam essas intervenções urbanas realizadas na orla fluvial da cidade de Belém: Complexo Estação das Docas, Núcleo Histórico Feliz Lusitânia, Complexo do Ver-o-Peso e Projeto Ver-o-Rio.

A hipótese levantada e que será desenvolvida no próximo capítulo, é de que o planejamento e a gestão urbana que orientou as intervenções do governo do Estado e da Prefeitura de Belém foram, respectivamente, o “planejamento estratégico de cidade” e o “planejamento participativo”.

CAPITULO III

A ORLA FLUVIAL DE BELÉM COMO CENÁRIO DE NOVAS EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS URBANAS

Na atualidade tem-se verificado na orla fluvial de Belém um conjunto de intervenções urbanas realizadas pelo Governo do Estado e pela Prefeitura Municipal. Tais intervenções fazem parte de um grande projeto para orla da cidade, as chamadas “janelas para o rio”, que visam, entre outras coisas, a construir uma nova imagem para a cidade através do retorno à paisagem dos rios e promover uma reapropriação da orla para fins de cultura, lazer e turismo. Diante dessa nova realidade, busca-se verificar, através da análise das intervenções urbanas realizadas na orla de Belém – Complexo Estação das Docas, o Núcleo Histórico-Cultural Feliz Lusitânia, o Complexo Ver-o-Peso e o Projeto Ver-o-Rio –, as concepções de gestão e planejamento urbanos que nortearam essas intervenções e as implicações das mesmas na produção de um novo paisagismo e de uma nova imagem para a cidade.

Para identificar a perspectiva de gestão e planejamento urbanos na qual se inserem esses empreendimentos de renovação urbana realizados na orla e a produção de uma imagem de cidade nela presente, procedeu-se à análise dos oito critérios propostos por Souza (2002) – já discutidos no primeiro capítulo – para construção das tipologias de gestão e planejamento de cidades, dentre os quais se destaca: idéia-força central, filiação estética, escopo, grau de interdisciplinaridade, permeabilidade em face da realidade, grau de abertura para com a participação popular, atitude em face do mercado e referencial político-filosófico. Além desses critérios discutidos pelo autor, acrescentou-se no presente

trabalho a importância desempenhada pelo marketing urbano e pela produção de imagens de cidade nas atuais práticas de gestão e planejamento.

3.1. RECONHECENDO A GESTÃO E O PLANEJAMENTO DE CIDADES NO COMPLEXO ESTAÇÃO DAS DOCAS E NO NÚCLEO HISTÓRICO FELIZ LUSITÂNIA

3.1.1. Caracterização Espacial do Complexo Estação das Docas e do Núcleo Histórico Feliz Lusitânia

O Complexo Estação das Docas e o Núcleo Histórico Feliz Lusitânia são dois empreendimentos realizados pelo Governo do Estado do Pará através da Secretaria Executiva de Cultura (SECULT) a partir de uma perspectiva de desenvolvimento urbano direcionado ao social, ao turismo cultural, à recuperação do patrimônio edificado e à busca de referências históricas, sociais, econômicas e de ocupação territorial da Amazônia e do Pará (SECULT, 2000, 2002).

A Estação das Docas (Foto 01 – página seguinte), inaugurada em maio de 2000, corresponde ao projeto de revitalização urbana, realizado na área portuária de Belém, em que se aproveitaram três grandes galpões pertencentes ao antigo Porto da cidade, construído para satisfazer às necessidades portuárias decorrentes da produção e exportação da borracha na Amazônia no final do século XIX. Esse projeto abrange uma área de 32 mil m², oferecendo serviços de bar-café, restaurantes, lojas, agências de turismo, bancos, teatro e dois memoriais: o memorial do Porto e o memorial da Fortaleza de São Pedro Nolasco. Além disso, apresenta uma estação fluvial e uma extensa área com vista para a Baía do Guajará, conforme se verifica em Pará:

O projeto (...) realizou a reciclagem de três dos antigos armazéns metálicos ingleses - que encontravam-se praticamente desativados - que foram destinados a fins culturais, de lazer e turísticos, sem perder a atmosfera pretérita da zona portuária; do antigo Galpão Mosqueiro-Soure e a consolidação das fundações da antiga Fortaleza de São Pedro Nolasco - construída em 1665, em terreno à beira d'água, em frente à Igreja e Convento dos Mercedários, e demolida em 1841 - encontradas na área, após prospecções arqueológicas (PARÁ, 2000, p. 01).

Foto 01: Complexo da Estação das Docas



Fonte: Elis Miranda, Dezembro de 2000.

Nota: Construída a partir da revitalização dos antigos galpões da “Port of Para”, a Estação das Docas conseguiu se legitimar em poucos anos como um dos principais espaços de lazer e turismo da cidade.

Depois do processo de revitalização os antigos armazéns do Porto, construídos no final do século XIX, passaram a ter um novo uso. O Armazém 1, denominado de *Boulevard das Artes*, foi destinado em sua parte térrea a uma área de café, uma cervejaria, quitutes regionais, exposições de arte, antiguidades, artesanato e o Museu do Porto e das peças

encontradas por ocasião da prospecção realizada na área da antiga fortaleza de São Pedro Nolasco (área do atual anfiteatro e de um pequeno jardim), sendo a área externa transformada em grandes varandas, extensões das áreas internas, e passeio com vista para a baía. Na parte superior do armazém, no mezanino, encontra-se a galeria de lojas de serviços, como bancos, farmácia, livraria, papelaria, telefonia celular etc.

O Armazém 2, chamado de *Boulevard da Gastronomia*, abriga em sua parte inferior (térreo) cinco restaurantes (de mariscos, de comida oriental, de comida internacional, de comida paraense e de comida italiana), além de sorveteria regional. Em suas varandas, de frente para a baía, decoradas com cadeiras e mesas, encontram-se as extensões dos restaurantes (Foto 02), em sua parte superior (mezanino) existem restaurantes de "fast-food", com pizzeria, comida a quilo, sanduíches etc.

Foto 02: Restaurantes e Bares na Estação das Docas



Fonte: Saint-Clair Trindade Jr, Dezembro de 2000.

Nota: Área externa dos armazéns da Estação das Docas, espaço em que o consumidor pode contemplar e sentir a brisa proveniente da Baía de Guajará.

O Armazém 3, *Boulevard de Feiras e Exposições*, é composto por um teatro - Maria Sylvia Nunes (em homenagem a grande dama do teatro paraense) – de 400 lugares e equipado com um moderno sistema de luz e som, sendo o restante da área destinada para grandes exposições e feiras.

O antigo Galpão Mosqueiro-Soure transformou-se em um terminal hidroviário (Foto 03) para fins de lazer e turismo, recebendo um flutuante (balsa de 671 metros quadrados, com capacidade para quatro embarcações de até 70 pés) para atracação de barcos de passeios turísticos.

Foto 03: Terminal Hidroviário de Passageiros

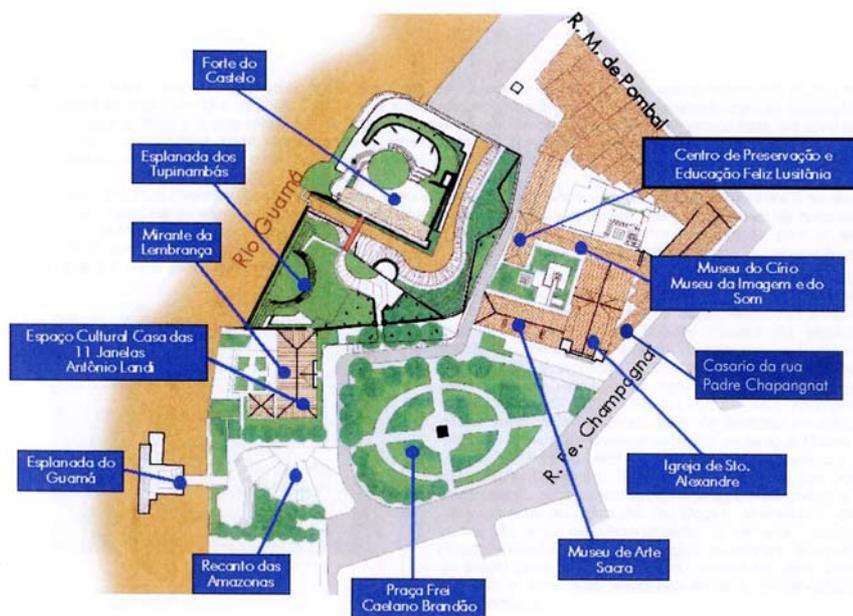


Fonte: Elis Miranda, Dezembro de 2000.

Nota: No local em que está o terminal hidroviário, de uso exclusivo das empresas de turismo, existiu o terminal Mosqueiro-Soure, que transportava os passageiros ribeirinhos. Com a revitalização do espaço tiveram que ser removidos com a promessa (que nunca aconteceu) de que na área seria construído um outro terminal, com melhor infra-estrutura para sua utilização.

O Complexo Feliz Lusitânia (Figuras 02 e 03) se refere à revitalização urbana de uma área de aproximadamente 50.000 m², realizada pelo Governo do Estado do Pará no núcleo histórico da cidade de Belém (núcleo de fundação da cidade). Essa intervenção constituiu-se de quatro etapas (ver o quadro 1), abrangeu num primeiro momento a Igreja de Santo Alexandre e o antigo Palácio Episcopal, que passaram a acolher o Museu de Arte Sacra do Pará; num segundo momento promoveu a revitalização de oito edificações situadas à Rua Padre Champagnat, anexas à Igreja, desapropriadas e restauradas; num terceiro momento compreendeu à renovação do Forte do Presépio, que acolheu o Museu do Forte; num quarto e último momento revitalizou-se a Casa das Onze Janelas (antigo Hospital Militar) e seus anexos, jardins e entorno imediato (PARÁ, 2000).

Figura 02: Complexo Histórico e Cultural Feliz Lusitânia



Fonte: Projeto Feliz Lusitânia (2002)

Nota: Trata-se de mais uma intervenção urbana realizada pelo Governo do Estado, traz como marca a suntuosidade, o espetáculo e a elitização.

Para o Governo do Estado do Pará a revitalização do núcleo de fundação da cidade de Belém significou o resgate de símbolos do processo de formação da cidade, referências históricas e arquitetônicas luso-brasileiras. Na verdade, trata-se de retomar dimensões urbanísticas, paisagísticas, arquitetônicas e históricas da cidade de Belém, do período colonial, pois conforme demonstra o próprio governo, busca-se resgatar:

(...) edificações que remontam ao século XVII e XVIII, e têm seus limites entre a Baía de Guajará e a Praça Frei Caetano Brandão. Monumentos de reconhecido valor histórico, tombados em nível federal, passíveis de um programa de preservação auto-sustentável, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento urbano direcionado ao social, ao turismo cultural e à recuperação do patrimônio edificado (PARÁ, 2000, p. 08).

Figura 03: Maquete do Complexo Histórico e Cultural Feliz Lusitânia



Fonte: Projeto Feliz Lusitânia, 2002.

Nota: O complexo Feliz Lusitânia visto em sua totalidade através de uma maquete, destaque Para o Forte do Castelo (a esquerda), a Casa das Onze Janelas (a direita) e o Museu de Artes Sacras (ao fundo).

De acordo com o governo do Pará, a revitalização do núcleo histórico da cidade (Feliz Lusitânia) foi orientada por dois princípios básicos. O primeiro, refere-se à retirada de todos os acréscimos que agrediam e descaracterizavam as instalações mais originais de cada prédio; o segundo estabelece a preservação das mudanças realizadas em diversas épocas e que foram consideradas como contributivas a artisticidade do conjunto. Para alcançar tal objetivo toda a intervenção urbanística realizada no complexo foi fundamentada em pesquisas e prospecções, de modo a evitar a reprodução de soluções marcadas por um “falso histórico” (PARÁ, 2004, p. 01-02).

A primeira etapa do Projeto Feliz Lusitânia foi inaugurada em Setembro de 1998. Referiu-se à transformação da Igreja de Santo Alexandre e do antigo Palácio Episcopal (monumentos tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN) no Museu de Arte Sacra do Pará – MAS (Foto 04). Conforme demonstra governo do Pará:

O Museu conta com um acervo de mais de 350 peças, entre imaginária ?, prataria, telas e diversos objetos litúrgicos e arqueológicos. Aproximadamente um terço dele pertencia ao acervo jesuítico e encontrava-se guardado em outras igrejas e na cúria metropolitana. Os outros dois terços foram adquiridos dos herdeiros de um colecionador paraense já falecido, o médico Abelardo Santos. As peças sacras, em particular as que estavam sob a guarda da Igreja – muito deterioradas – foram restauradas e submetidas a um criterioso inventário e, posteriormente, a classificação museológica para exposição. Um sofisticado projeto de luminotécnica – contando com fibra ótica, filtros especiais, zoom e outros recursos – foi implementado em toda extensão da mostra (PARÁ, 2004, p. 03).

Além do espaço do museu, esse conjunto arquitetônico possui também cafeteria, galeria de arte, loja de produtos culturais, oficina de restauração, auditório para 50 lugares, biblioteca, área de serviço, área de administração e Igreja (PARÁ, 2004).

Foto 04: Museu de Artes Sacras de Belém



Fonte: Márcio Douglas B. Amaral, março de 2005.

Nota: Destaque para Igreja de Santos Alexandre que juntamente com a sede do arcebispado (a sua direita) foi transformada em museu de Artes Sacras, um verdadeiro *cultural tourn*.

A gestão desse conjunto arquitetônico do Museu de Artes Sacras fica sob a responsabilidade da Secretaria de Cultura do Estado que, segundo Pará (2004), busca preservar tanto a arquitetura quanto a coleção de obras de artes aí presentes segundo os critérios mais modernos da teoria do restauro.

A segunda etapa do projeto, que possui uma área construída de 1.968 m², foi concluída em dezembro de 2002 e consistiu na restauração do casario da Rua Padre Champagnat, um conjunto composto por oito edificações com características da arquitetura luso-brasileira que se localiza na lateral esquerda da Igreja de Santo Alexandre (PARÁ, 2004).

Segundo afirma Pará (2004), as oito edificações da Rua Padre Champagnat foram direcionadas para as seguintes funções:

[...] comércio turístico, com uma loja de artesanato e sorveteria com sabores de frutas regionais; à melhoria do funcionamento do Museu de Arte Sacra e da Igreja de Santo Alexandre, com um salão de recepção para 200 pessoas, que possibilitará mais ainda a busca da auto sustentação do MAS e atenderá à demanda por celebrações de casamentos no espaço; ao funcionamento administrativo do Departamento de Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural do Estado – DPHAC, e ao Museu do Círio (PARÁ, 2004, p. 04).

A terceira etapa do Projeto Feliz Lusitânia consistiu na revitalização do Forte do Presépio, uma área de aproximadamente 8.500 m² inaugurada em Dezembro de 2002, que buscou promover uma refuncionalização desse ambiente, adequando-o para fins museológico em que o principal acervo será a própria edificação, conforme demonstrou Pará:

A adequação do forte para uso museológico, tendo como primeiro acervo singular, a própria edificação, buscará em seu discurso museológico implementar o núcleo embrionário em torno do qual se estruturou a cidade, que registra não só o contato entre os portugueses e indígenas no bojo do processo amplo de colonização, como também consolida, em verdadeiras camadas temporais, a evolução do uso da própria edificação, a vida cotidiana da cidade e a expansão urbana compreendida entre 1616, ano de fundação da cidade, até 1962, ano em que a edificação foi tombada pelo IPHAN (PARÁ, 2000, p. 35).

Segundo consta em Pará (2000; 2004), existem duas exposições permanentes que acontecem no Forte do Presépio, uma em sua área interna, mais precisamente, no prédio do corpo da guarda e no Armazém, que apresenta como essência temática a arqueologia brasileira e amazônica, a arqueologia urbana, a fundação da cidade, o Forte como núcleo fundador e as referências cronológicas do Forte até 1962; e outra que acontece na área externa, na área de urbanização do Forte, formada por dois centros entrelaçados, o dos

materiais de artilharia do forte e o das evidências construtivas, enquanto fortificação e defesa.

A revitalização do Forte do Presépio (Foto 05) promoveu uma série de alterações na paisagem do mesmo, pois, de acordo com Pará (2004), a opção feita para renovação urbana da área consistia na retirada dos anexos implementados pelos militares ao longo do tempo em que se instalaram no local: galpões, hotel de trânsito, quadra de esportes, loja de artesanato, restaurante do Circulo Militar e muro do aquartelamento. O objetivo dessas alterações foi, segundo o Governo do Estado, resgatar a relação existente originalmente entre o Forte e a cidade, permitindo, assim, “que a cidade possa olhar mais para seu núcleo original”.

Foto 05: Forte do Castelo ou do Presépio



Fonte: Márcio Douglas B. Amaral, março de 2005.

Nota: Destaque para o grande símbolo da ocupação portuguesa na Amazônia, que depois de revitalizado foi aberto ao público. Trata-se de mais um espaço da “arquitetura do espetáculo” em Belém, pois valoriza a forma mais que a função, o pontual mais que o geral e a imagem mais que a substância (SÁNCHEZ, 1999).

A quarta e última etapa do projeto alude a revitalização da Casa das Onze Janelas (Foto 06), uma área 7.280 m² também inaugurada em dezembro de 2002 a partir da revitalização de um sobrado construído em meados do século XVIII para residência particular (casa do Sr^o. Athaíde), e que foi reformado pelo famoso arquiteto italiano Antônio José Landi ainda neste século, antes de ser transformado em hospital militar e depois em Companhia de Guarda e área de suprimento para o exército no Pará (PARÁ, 2004).

Foto 06: Casa das Onze Janelas



Fonte: Márcio Douglas B. Amaral, março de 2005.

Nota: Construída no séc. XVIII a Casa das Onze Janelas foi projetada pelo famoso arquiteto italiano Antonio Landi e representa o mais novo espaço lazer e turismo da cidade. Além de funcionar como museu contemporâneo, tem a presença do bar e restaurante “Boteco das Onze”.

A construção da Casa da 11 Janelas tem como objetivo, segundo Pará (2000), a integração de diferentes paisagens e ambientes em que natureza, prédio do século XVIII e

intervenção do século XX, possam convier de forma harmônica proporcionando ao visitante cultura, lazer e turismo. De acordo com Pará:

A Casa das 11 Janelas pretende ser um local que integre paisagem, história, lazer e cultura, funcionando, predominantemente, como espaço referencial de arte moderna e contemporânea brasileira, para regiões Norte, Nordeste e países vizinhos (PARÁ, 2000, p. 41).

Depois da revitalização, a Casa das 11 Janelas ficou organizada da seguinte maneira. No andar superior e parte do térreo da residência ficou a exposição permanente de arte contemporânea de acervo pertencente ao Governo do Estado, além de uma “sala de experimentação”. Já na maior parte do térreo está alojada a administração do Sistema Integrado de Museus do Estado e o “Boteco das Onze”, um ambiente que funciona durante o dia como restaurante e que à noite abriga um bar com música ao vivo. Além disso, o espaço possui também uma área que se localiza à esquerda da Casa das 11 Janelas, que funciona como espelho d’água, anfiteatro e píer voltado para contemplação do Rio Guamá (PARÁ, 2004).

Quadro 01: Projeto Feliz Lusitânia

Etapa	Fase	Principais Equipamentos Coletivos Existentes	Áreas (M ²)	Custos (R\$)	Situação da Obra
1 ^a		Museu de Artes Sacras (Igreja de Santo Alexandre e Palácio Episcopal)	6.700	9.000.000,00	Concluída
2 ^a		Casario da Rua Padre Champagnat	1.500	2.000.000,00	Concluída
3 ^a		Forte do Presépio	8.500	9.3000,00	Concluída

4ª		Casa das Onze Janelas	7.280	4.000,00	Concluída
TOTAL			23.980	24.300,000, 00	

Fonte: Pará (2000).

3.1.2. O Planejamento e a Gestão de Cidades no Complexo Estação das Docas e no Núcleo Histórico Feliz Lusitânia

Neste trabalho parte-se da hipótese de que o tipo de gestão urbana relacionado às intervenções realizadas pelo Governo do Estado do Pará no Complexo Estação das Docas e no Núcleo Histórico Feliz Lusitânia em Belém é a “*gestão estratégica de cidades*”. Para comprovar essa hipótese procurou-se fazer uso dos instrumentais teóricos propostos por Souza (2002) e de como os mesmos podem ser verificados nas intervenções urbanas realizadas na orla.

O primeiro elemento apontado por Souza (2002) para definir a tipologia da gestão e do planejamento urbano é a idéia-foça central, entendida como sendo o objetivo principal a ser perseguido.

Ao se analisar as intervenções realizadas pelo Governo do Estado na orla de Belém, a Estação das Docas (Foto 07) e o Feliz Lusitânia, observa-se uma clara preocupação com a modernização da cidade. Esta manifesta-se na construção do *waterfront*, um tipo de intervenção urbana que consiste na revitalização de objetos espaciais degradados com a incorporação de determinados elementos naturais, e cujo o objetivo é reafirmar a relação existente entre a cidade e as águas, conforme sugere a própria palavra inglesa, *water* (água) e *front* (frente). Esse modelo de renovação urbana, apesar de se apresentar como singularidade local, faz parte de uma forma de urbanismo que tem se reproduzido para as

orlas fluviais e marítimas em diversas partes do mundo, conforme mostrou Marcondes (1999):

Tais intervenções buscam normalmente a revitalização de territórios degradados, com a incorporação de elementos naturais presentes no espaço waterfront, reafirmando a relação cidade-água. Constituem exemplos emblemáticos, embora com diferentes abordagens e níveis de complexidade distintos, os projetos de Inner Harbor em Baltimore, Boston Waterfront em Boston, South Street Seaport em Nova York, Rom Rijnmond em Rotterdam, Puerto Madero em Buenos Aires e Docklands em Londres (...) (MARCONDES, 1999, p. 23).

Foto 07: A Estação das Docas e o Lazer Contemplativo a Margem da Baía de Guajará



Fonte: Saint-Clair Trindade Jr, Dezembro de 2000.

Nota: A Estação das Docas é por excelência o principal exemplo de *waterfront* em Belém. Trata-se da revitalização de um espaço degradado (três galpões da antiga área portuária de Belém), de modo a incorporar a relação da cidade com o rio.

No caso específico do Núcleo Feliz Lusitânia (Foto 08), pode-se observar uma preocupação em promover o “*cultural turn*”, a apropriação da cultura por propostas de

gestão de caráter empresarial. Segundo Arantes (2002) trata-se, em primeiro lugar, da reapropriação da cultura pelo capital, em que de instrumento de questionamento (exemplo, maio de 1968) e contestação, transforma-se em mecanismo de legitimação. Agora o capital passa a trabalhar com a diversidade e a diferença através da captura de ideários dos movimentos de resistência. Em segundo lugar, porque a cultura transformou-se na "mercadoria vedete", sendo a substituta atual do que fora no passado a estrada-de-ferro e o automóvel. Conforme analisa Arantes (2002),

(...) a partir da desorganização da sociedade administrada do ciclo anterior, cultura e economia parecem estar correndo uma na direção da outra, dando a impressão de que a nova centralidade da cultura é econômica e a velha centralidade da economia tornou-se cultural, sendo o capitalismo uma forma cultural entre outras rivais (ARANTES, 2002, p. 47).

Para Arantes (2002), o que existe nas atuais práticas de gestão cultural das cidades, seja em Paris, Barcelona, Bilbao, Lisboa, Berlim, não é a diversidade, a diferença ou a inovação, mas sim um conjunto de variações em torno de um mesmo modelo, o "culturalismo de mercado", em que a cultura torna-se fundamental para a reprodução do capital, através de um produto inédito, a cidade, que para ser vendida exige a produção de uma *"image-marking"*. Isso provoca, segundo a autora, uma *"gentrificação estratégica"*, um aburguesamento da cidade, cuja marca tem sido a *"revitalização, reabilitação, revalorização, reciclagem, promoção, requalificação"*, realizada em alguns pontos fragmentados da cidade e que tem servido como um elemento a mais no processo de exclusão sócio-espacial.

Foto 08: Núcleo Feliz Lusitânia e a Cultura à Margem do Rio



Fonte: Márcio Douglas B. Amaral, março de 2005.

Nota: Casa das Onze Janelas, um espaço cultural localizado junto ao rio Guamá e a Baía de Guajará. Destaque para pórtico em que os usuários podem encostar para contemplar o nascer e o pôr-do-sol.

Diante da realidade apresentada, do *waterfront* e do *cultural turn*, pode-se dizer que a idéia-força central do planejamento e da gestão urbana na orla de Belém muito se aproxima do modelo estratégico de cidades apresentado por Souza (2002), que tem como objetivo a modernização da cidade, com privilegio à cidade competitiva economicamente. Na verdade, o que se verificou nas intervenções na orla de Belém foi uma nítida preocupação com a modernização da cidade, com ênfase na produção de um “pensamento único de cidades”, em que interesses sociais, culturais e políticos passam a ser comandados por uma lógica econômica, de competitividade, empresariamento e privatização. Como demonstrou Arantes:

Para encurtar: deu-se o que estamos vendo, algo como o pensamento único das cidades – em que se casam o interesse econômico da cultura e as alegações culturais do comando econômico – que ronda as cidades em competição pelo financiamento escasso no sistema mundial, e por isso mesmo compartilhado à revelia das preferências político-ideológicas dos administradores de turno (ARANTES, 2002, p. 67).

Sob esse ângulo também se destaca o papel crucial desempenhado pela correspondente requalificação da “oferta cultural”: é preciso que fique claro nas duas pontas do processo, dos equipamentos culturais ao mecenato corporativo, qual o real destinatário da reconversão: o usuário solvente, para o qual o chamariz do serviço cultural de alto valor agregado constitui-se na sinalização decisiva (ARANTES, 2002, p. 70).

O segundo elemento indicado por Souza (2002) para identificar a concepção de gestão e planejamento urbanos é a *filiação estética*. Esta na Estação das Docas e no Feliz Lusitânia tornou-se pouco importante, pois como afirma Fernandes (2002) suas intervenções não estão comprometidas com nenhuma escola,

Meu trabalho não tem compromisso com nenhuma escola, a minha perspectiva é eclética, talvez até pela minha história de vida. Assim como faço restauro, faço arquitetura contemporânea, e até arquitetura regionalista (FERNANDES, 2002, p.03).

ainda que sua postura eclética acabe revelando uma clara tendência ao pós-modernismo na cidade.

Segundo Harvey (2000), a pós-modernidade na cidade não pode ser dissociada da forma de organização que o capitalismo assumiu na atualidade. Para ele, enquanto o fordismo (economia de escala, Estado de bem-estar, universalismo, padronização, homogeneização e sindicalização) está associado à modernidade, o pós-fordismo ou modelo de acumulação flexível (produção fracionada, aprendizagem prática, desregulamentação, flexibilidade, individualização, ecletismo) está associado à pós-modernidade. Se a modernidade defende um projeto de cidade que se articula com um

projeto de sociedade (dimensão política e social), a pós-modernidade propõe um projeto estético que não necessariamente está articulado com um projeto social. Na verdade, para a pós-modernidade o que se deve cultivar é um tecido urbano fragmentado, marcado pela superposição de formas, pela efemeridade, pelo ecletismo e pela projeção de imagens urbanas.

Uma forma de se verificar a pós-modernidade urbana, tanto na Estação das Docas, quanto no Feliz Lusitânia, é através da superposição de formas espaciais, que assume uma singularidade especial, já que se trata de uma forma arquitetônica pretérita que passa a assumir um novo uso/função. No caso do Complexo Estação das Docas (Foto 09), a antiga área portuária é transformada em área de lazer e turismo, passando os elementos de sua funcionalidade a ganhar um novo sentido: os antigos galpões servem agora de espaços para restaurantes, bares, lojas, teatro, exposições etc; os guindastes, que outrora serviam para descarregar os navios, hoje funcionam como grandes objetos estéticos; as paredes de ferro, para muitos, tidas como símbolo da modernidade foram substituídas por paredes de vidro, símbolo que mais se aproxima da linguagem arquitetônica pós-moderna. Além disso, destaca-se a climatização artificializada à beira-rio, que prescinde da brisa da baía para suavizar os dias e noites de calor equatorial belenense; os palcos móveis que deslizam por trilhos suspensos colocados bem acima da cabeça dos visitantes, um misto de sofisticação com distanciamento e frieza; as escadas rolantes que relembram as "*bay sides*" miamizadas de "outros mundos"; tudo isso emoldurado pelo rio, que pouco interage com os visitantes, a não ser como paisagem, passiva à contemplação, mas que se torna essencial na composição desse cenário, no sentido mais profundo do termo, e que se presta a uma amostragem, em forma de vitrine, de uma pseudocidade, que é distanciada, por meio de formas arquitetônicas arrojadas e da suntuosidade do paisagismo, da Belém empobrecida, marcada

pela exclusão e vazia de cidadãos, conforme postula Santos (2002), para identificar aqueles espaços onde a cidadania é constantemente negada.

Foto 09: Guindastes da “Port of Para” na Estação das Docas



Fonte: Elis Miranda, Dezembro de 2000.

Nota: Os guindastes que outrora serviam para carregar e descarregar os navios que atracavam no porto de Belém, hoje funcionam como objetos estéticos a testemunhar uma fase da história das intervenções na orla da cidade.

No caso do Núcleo Histórico Feliz Lusitânia, essa superposição de formas espaciais se observa, principalmente, na transformação do espaço em objeto de consumo, espaço de consumo e consumo de espaço. Não se trata apenas de consumir aquilo que o espaço oferece em termos de mercadoria, ele mesmo é uma mercadoria a ser consumida. Conforme afirmam Cardoso e Monteiro:

Inaugurado em 1998, o Museu de Artes Sacras do Pará é reconhecido como um dos mais importantes do País, se não pelo volume do acervo, mas pela representatividade deste e também da construção histórica onde ele foi instalado, a Igreja de Santo Alexandre, antigo templo dedicado a São Francisco Xavier, construído pelos jesuítas em Belém no início da colonização da cidade e antes da expulsão dos religiosos das terras paraenses, por razões de ordem econômica (CARDOSO; MONTEIRO, 2003, p.22).

A casa das Onze Janelas com vista para o mercado do Ver-o-Peso, para o Forte do Presépio/Castelo e para a Catedral da Sé, antes residência do governador, hospital e instalação militar, passou a abrigar museus, exposições e um bar-restaurant, o Boteco das 11, além do Museu da Arte Contemporânea. O Forte do Castelo, que tem ao fundo a Baía de Guajará e as ilhas que cercam a cidade, foi revitalizado com a intenção de restabelecer a relação entre a cidade e o Forte, de modo que o muro que impedia a visão do forte foi diminuído, o fosso que servia para proteção dos soldados tornou-se um labirinto que pode ser percorrido até às margens da baía, a muralha do forte pode ser subida para se observar o núcleo histórico da cidade e o pôr-do-sol. O Museu de Artes Sacras (Foto 10), antiga Igreja de Santo Alexandre e Palácio Episcopal, agora todo climatizado e com iluminação especial, passou a resguardar além do acervo museológico, auditório, biblioteca, oficinas de restauração e bar, que funciona sempre na quinta-feira. O Casario da Rua Padre Champagnat passou a ter seu uso direcionado, principalmente, ao comércio turístico.

Outra maneira de identificar a estética pós-modernista nas intervenções orla de Belém é pela concepção fragmentária de cidade que elas representam. A Estação das Docas e o Feliz Lusitânia, apesar de buscarem resgatar o rio como representação simbólica da cultura local (AMARAL, 2002), fazem isto de maneira deslocada de um projeto de cidade total. Ao contrário do discurso modernista que apregoava a cidade como totalidade, o que se verifica na orla de Belém são intervenções de caráter pontual, em que as obras de

revitalização urbana são pensadas como pequenos fragmentos representantes do todo, as “janelas para o rio”. Como afirma Pará:

A importância e o aproveitamento econômico dos rios que cercam a parte mais antiga de Belém fizeram com que o espaço fosse ocupado pelos portos, galpões, serrarias, fábricas e empresas, negando ao morador de Belém o prazer do contato visual com seus rios, onde está o verdadeiro espírito da Amazônia. A busca da própria identidade paraense, de mais qualidade de vida, de valorização artística, histórica, turística e cultural da cidade, faz com que a abertura de janelas para o rio seja muito mais que uma febre, mas uma necessidade inquestionável (PARÁ, 2002, 01).

Foto 10: Museu de Artes Sacras de Belém



Fonte: Márcio Douglas B. Amaral, março de 2005.

Nota: A Igreja e o Arcebispado durante muitos anos fechados, agora podem ser vistos pelos usuários (desde que comprem ingresso), funcionando como museu, espaço para espetáculos e bar (toda quinta-feira).

O problema é que essas paisagens se tornam cada vez mais “programadas” e formatadas, valorizando o molde espacial e os desenhos urbanos homogêneos em detrimento da espontaneidade do cotidiano e da singularidade dos objetos produzidos. Os

espaços são ainda mais seletivos e gentrificados, voltados para uma demanda solvente, como demonstrou Arantes (2002):

À medida que a cultura passava a ser o principal negócio da cidade em vias de gentrificação, ficava cada vez mais evidente para os agentes envolvidos na operação que era ela, a cultura, um dos mais poderosos meios de controle do urbano no atual momento de reestruturação da dominação mundial. Mais ou menos nos seguintes termos, como se pode ler num estudo posterior de Zukin acerca das estratégias culturais de redensolvimento urbano, cujo miolo novamente reside na propagação da imagem de um centro de inovação, qualquer que ela seja, dos serviços financeiros à segurança máxima dos públicos solventes (Arantes, 2002, p. 33).

Diante dessa discussão, pode-se dizer que nas intervenções realizadas pelo Governo do Estado na orla de Belém existe de forma clara uma preocupação com a filiação estética, ainda que esta esteja relacionada a um ecletismo típico do pós-modernismo na cidade, o que se aproxima das conclusões de Souza (2002) sobre a perspectiva de planejamento e gestão urbana estratégica. Nesta a filiação estética apresenta-se de maneira secundária, e muitas vezes desimportante, ainda que exista uma predileção ao pós-modernismo (SOUZA, 2002).

O *escopo* nas perspectivas de planejamento e gestão urbana pode assumir desde um caráter estritamente físico-territorial até aqueles que possuem uma natureza “social abrangente”. Para Souza (2002), o modelo físico-territorial clássico/convencional “*consiste na concepção do planejamento como a atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para ‘cidade ideal’*” (SOUZA, 2002, p. 123), buscando elaborar diretrizes e metas a serem seguidas a fim de se alcançar, no futuro, a cidade ideal desejada, portanto, preocupando-se fundamentalmente com o traçado urbano, com a densidade de ocupação e com a adequação do uso do solo; já o modelo de planejamento não estritamente físico-

territorial, por seu turno, é aquele que possui uma natureza “social abrangente”, em que a ordem espacial é uma dentre as diversas dimensões, ainda que seja uma “dimensão crucial” (SOUZA, 2002).

As intervenções realizadas na orla de Belém fazem parte de um projeto maior do Governo do Estado do Pará que é o de pensar as ações estratégicas do Estado voltadas para a agregação de valor em setores como, a mineração, a agroindústria e o desenvolvimento do turismo. Este, segundo mostra Pará (2002), terá um investimento da ordem de 219 milhões direcionados para realizações físicas e institucionais. Dentre os investimentos voltados ao lazer e ao turismo destaca-se: construção de um Novo Centro de Convenções, modernização do Aeroporto Internacional de Val-de-Cans, duplicação da Avenida Júlio César, construção da Alça Viária, reurbanização da praia do Maçarico, melhorias no Aeroporto de Soure, construção da Hidrovia do Marajó, Parque Ecoturístico do Guamá, revitalização do Parque da Residência, Complexo Estação das Docas, Planetário de Belém, Parque Naturalístico Mangual das Garças, Pólo Joalheiro São José Liberto, Núcleo Histórico Feliz Lusitânia, entre outros.

A intenção do Governo do Pará é promover uma reformulação do papel do Estado na Amazônia, de modo a valorizar mais a instância estadual, o papel do Estado como regulador e mediador e a visão estratégica do território, conforme se pode verificar em seu discurso:

O governo do Pará desde de 1995 promove profunda reforma no seu aparelho operativo, no sentido principal de deslocar seu foco de Estado Provedor, para o exercício do papel de regulador da iniciativa privada e de mediador das políticas públicas no seu território. As vertentes principais das suas ações estratégicas têm sido a verticalização com agregação de valor em setores vocacionais do Estado como: a mineração e a agroindústria e o desenvolvimento do turismo (PARÁ, 2002, p. 57).

Nos casos analisados, há uma preocupação que não se limita à dimensão física e paisagística da intervenção, buscando-se incorporar outras preocupações que vão além do aspecto puramente físico-territorial. Nas duas intervenções em questão é possível verificar a produção de espaços “públicos”, cujo controle é realizado por organizações privadas que possuem certa estabilidade no mercado¹⁶ e que estão voltados para um grupo seletivo de consumidores, conforme analisa Trindade Jr; Amaral; Santos:

Essa proposta de resgate da interação cidade-rio, assumida pelo poder estadual, justifica-se, a despeito da sua seletividade, como elemento de forte e segura forma de atração de investimentos econômicos para a cidade, a partir da venda de uma imagem que se pretende competitiva, voltada especialmente para o turismo. A geração de emprego e renda, nestes termos, é uma decorrência dessas condições (2003, p.16).

As intervenções urbanas foram produzidas com o objetivo de tornar a cidade mais competitiva; tratou-se de produzir uma melhoria na infra-estrutura urbana no sentido de que a mesma possa servir como meio de atração de investimentos e de turistas para o Estado, uma vez que Belém é considerada um de seus principais pólos turísticos. Conforme reconheceu Adenauer Góes, presidente da Paratur (Empresa de Turismo do Estado):

O governo do Pará ordenou, em 2001, o seu planejamento de desenvolvimento do turismo em todo o Estado, implementando um plano detalhado, formatado, com consultoria da empresa espanhola THR, que desenhou seis pólos turísticos de desenvolvimento – Belém, Amazônia Atlântica, Marajó, Tapajós, Araguaia-Tocantins e Xingu. Também foram feitas importantes obras de infra-estrutura pública [...] que comprovam que o turismo é trabalhado, nos últimos oito anos, como prioridade para geração de empregos e a distribuição de renda (apud PARÁ, 2003, p. 26).

¹⁶ Entre os principais empresas presentes na "Estação das Docas" destacam-se alguns restaurantes como "Caponne", "Lá em Casa" e "Spazio Verdi" e outras empresas com filiais na cidade, a exemplo da "Cairu" (sorveteria) e da "Vale Verde Turismo" (empresa de turismo).

O *grau de interdisciplinaridade* é outro critério proposto por Souza (2002) para a construção de tipologia de planejamento e gestão urbana. Na Estação das Docas o grau de interdisciplinaridade, contrariando as tendências mais recentes do planejamento e da gestão urbana seja conservador ou progressista, pode ser considerado pequeno, pois na sua implantação houve a predominância de profissionais da arquitetura e do urbanismo, quando muito de áreas afins, a exemplo da engenharia (da programação visual e da iluminação)⁶ na equipe técnica do projeto.

A ausência de um trabalho interdisciplinar amplo fica bastante explícita no próprio documento (projeto) que concebe o complexo Estação das Docas. Nele, o que se verifica é uma descrição (restrita) do empreendimento, mostrando o que existe em cada um dos antigos galpões do porto e a representação disto em forma de desenho arquitetônico. Não se faz uma discussão profunda sobre a substância do projeto (aspectos antropológicos, sociológicos, históricos, geográficos etc.), seus objetivos, suas metas (curto, médio e longo prazos) e seus possíveis impactos dentro do contexto do Centro Histórico da Cidade.

No caso do Núcleo Histórico Feliz Lusitânia, a preocupação com um trabalho interdisciplinar parece ser maior que na Estação das Docas, ainda que o norte do processo continue sendo dado por técnicos arquitetos e urbanistas. Quando se faz a leitura do projeto de revitalização, Projeto Feliz Lusitânia, observa-se uma substância muito maior, além de fazer uma densa descrição das etapas do projeto e de como será executada, existe uma preocupação em construir um histórico da cidade de Belém (“evolução urbana de Belém”) e sua relação com o núcleo colonial a ser revitalizado. Antes de fazer a revitalização de

⁶ A equipe técnica do Projeto Estação das Docas foi formada por Paulo Chaves Fernandes e Rosário Lima (arquitetura), Couceiro e Rubim Arquitetos Associados Ltda. e arquiteta Conceição Lobato (desenvolvimento), Rosa Grena Kliass Planejamento e Projetos Ltda. (paisagismo), Gilberto Franco, Nilson Amaral e Paulo Chaves Fernandes (iluminação) e Luciano Oliveira e Paulo Chaves Fernandes (programação visual).

cada objeto arquitetônico, Museu de Artes Sacras, Casario da Rua Padre Champagnat, Casa das Onze Janelas e Forte do Presépio, fez-se toda uma pesquisa histórica no sentido de, como se constata em Pará (2004), não se deslizar para o “falso histórico”.

Deve-se ressaltar que além da presença de arquitetos, urbanistas, paisagistas e engenheiros, no Projeto Feliz Lusitânia, observa-se a presença de outros profissionais, tais como: arqueólogos, turismólogos e historiadores.

Diante do exposto sobre o grau de interdisciplinaridade na Estação das Docas e no Feliz Lusitânia, pode-se concluir que essas intervenções se distanciam do modelo estratégico de cidades¹⁷ e se aproximam muito mais de formas mais convencionais de planejamento e gestão urbana, uma vez que apresentam um trabalho ainda muito centrado na profissão do técnico arquiteto e urbanista. Ainda que no caso do Feliz Lusitânia isto possa ser relativizado devido a participação de outros profissionais, não se pode esquecer que o direcionamento do processo continuou sendo definido por técnicos arquitetos e urbanistas.

A permeabilidade dos projetos em face da realidade, refere-se ao grau de análise e sistematização da realidade empírica antes de promover qualquer intervenção. Neste sentido, a partir dos casos analisados, pode-se afirmar que se trata de duas visões: a *apriorística*, e a *semi-apriorística*. A primeira, refere-se à abordagem na qual a observação do real, a coleta de dados e as informações servem simplesmente para contextualizar uma determinada proposta de intervenção que se baseia em um modelo normativo da “boa forma urbana”, pautado na ordem, na funcionalidade, na eficiência, entre outras. A segunda

¹⁷ O grau de interdisciplinaridade no modelo de gestão estratégico de cidades apresenta-se como médio, isto é, nem estritamente ligado à profissão do arquiteto, nem associado à perspectiva autonomista que trabalha numa perspectiva transdisciplinaridade ou adisciplinaridade (SOUZA, 2002).

faz alusão àquilo que, para Souza (2002), seria próprio à perspectiva “mercadófila”, abordagem em que a observação do real, a coleta de dados e informações e a elaboração de conjecturas estão relativamente permeáveis ao mundo real, sendo que suas “pesquisas” apresentam pouca rigorosidade, do ponto de vista da investigação científica e do enfoque reconstrutivista¹⁸, e torna-se importante à dialética entre teoria e empiria, em que a proposta de intervenção é o resultado da interação entre as mesmas e a fundamentação teórica é reconstruída constantemente no “decurso” da análise e da crítica do mundo real (SOUZA, 2002).

Na Estação das Docas a permeabilidade em face da realidade relaciona-se com a abordagem *apriorística*. A intervenção realizada na orla fluvial prescindiu de um estudo científico seguro, capaz de mostrar como a realidade empírica se apresenta em suas várias nuances, como os projetos de renovação urbana se inserem no contexto da cidade e do centro histórico. Na verdade, o que se tem em termos de estudos e que serviu de fundamentação para a intervenção é a construção de um histórico, no sentido mais convencional do termo, ainda que rico em detalhes informativos sobre o processo de produção do espaço objeto de renovação.

Diferente da Estação das Docas, no Núcleo Feliz Lusitânia a permeabilidade em face da realidade se aproxima muito mais de uma abordagem *semi-apriorística*. No projeto é possível observar uma preocupação em construir um diagnóstico sobre a área da intervenção, no caso, o Centro Histórico de Belém, mostrando suas características históricas, sua dinâmica arquitetônica e sua inserção dentro do contexto da cidade. Ainda nesse projeto verifica-se uma breve análise sobre o contexto sócio-econômico em que se

¹⁸ O enfoque reconstrutivista está relacionada à perspectiva autonomista e trabalha com uma dialética entre teoria e empiria. Ainda que se utilize de balizamentos teóricos e metateóricos para análise da realidade empírica, esse enfoque procura acima de tudo dialogar com a realidade (SOUZA, 2002).

encontra o Estado do Pará e de como a revitalização do Feliz Lusitânia pode contribuir para a melhoria das finanças e para o resgate da cultura e da história da região e da cidade. Além disso, o projeto apresenta um exame do processo de produção do espaço em Belém, mostrando uma periodização fundada na arquitetura, e a inserção das políticas de intervenções urbanas na dinamização, melhoria e ampliação do turismo no Estado.

A crítica que se pode fazer aos dois modelos, apriorístico e semi-apriorístico, é que os mesmos não conseguem preencher os requisitos de uma investigação científica rigorosa (SOUZA, 2002). Nas duas experiências desenvolvidas na orla de Belém, Estação das Docas e Feliz Lusitânia, não se verifica uma preocupação de mostrar os agentes que se apropriaram do espaço da orla ao longo do tempo, nem os usos e os processos que os caracterizam, ficando restritas à área da intervenção, como se a mesma não estivesse inserida na dinâmica da cidade. A importância dos rios para a cidade, por sua vez, não é sequer problematizada, restringindo-se a dizer que eles estão sendo resgatados nas políticas de intervenção urbana. Também não é feita a discussão da repercussão das intervenções do porte do complexo para o entorno e para a cidade. Enfim, os estudos do governo, conforme dito, são bastante limitados e superficiais, não mantendo diálogo com a realidade empírica de forma satisfatória, dialética.

O grau de abertura para com participação popular nas duas intervenções realizadas na orla de Belém pelo Governo do Estado – Estação das Docas e Feliz Lusitânia – deve ser considerada pequena ou nula, pois não foi considerada como componente importante da gestão e do planejamento urbano, já que as decisões foram sempre tomadas pela equipe técnica do governo e a sociedade não foi consultada. Conforme se verifica em reportagem realizada pela revista Way (2005), da Marko Engenharia, empresa que

construiu a Estação das Docas, o projeto foi pensado por duas cabeças e a sociedade não participou de sua decisão, uma vez que a decisão veio do Governo do Estado:

Inaugurado em junho de 2000, o projeto já estava no papel sete anos antes, resultado de um concurso promovido pelo Governo do Estado do Pará que escolheria uma destinação para aquela área, até então desocupada. O projeto vencedor, assinado pelos arquitetos Paulo Chaves e Rosário Lima está aí, belo e já tornou-se indispensável para o lazer dos paraenses e dos milhares de turistas que passam pela Estação todos os anos (FERREIRA, 2005, p. 16).

Quanto ao Feliz Lusitânia, também foi decidido dentro do gabinete da Secretaria de Cultura (SECULT), sem a participação popular. Apesar de o governo deixar explícito no projeto que deu origem ao Feliz Lusitânia que a obra foi realizada através de um “planejamento compartilhado” entre governo e sociedade civil:

Os organismos públicos e a sociedade civil organizada, sob a liderança do Governo do Estado empenham-se num processo de *planejamento compartilhado*, objetivando mudanças estruturais, determinantes do agenciamento conseqüente do espaço urbano, qualidade de vida, emprego e renda, e a preservação das características simbólicas de uma população que se aproxima de 2 milhões de habitantes (PARÁ, 2002, p. 13 – *grifo nosso*).

Pode-se dizer que tal informação não condiz com a realidade encontrada no empreendimento que foi decidido pelo Governo do Estado através da SECULT sem consultar a sociedade, conforme se verifica em Brasiliense (2004):

Quando o projeto Feliz Lusitânia foi anunciado à imprensa pelo Governo do Pará, em meados da década de 90, muita gente torceu o nariz para uma proposta que parecia utópica: resgatar a história da capital paraense com uma cuidadosa restauração de prédios centenários, que seriam revitalizados para dar origem a pólos turísticos. A Estação das Docas,

que está comemorando quatro anos, confirma o sucesso dessa iniciativa (BRASILIENSE, 2004, p. 12).

Também em Pará (2004), é possível encontrar elementos que indicam que o projeto foi uma iniciativa do Governo do Estado, sem a participação da sociedade nos processos decisórios, uma vez que o mesmo foi definido via Secretaria de Cultura e somente depois anunciado ao “público”. Na verdade, a revitalização do Núcleo Feliz Lusitânia é vista pelo governo como um presente à sociedade e à cidade de Belém, como se pode identificar na entrevista de Paulo Chaves ao repórter Esperança Bessa do jornal “O Liberal”, por ocasião de mais um aniversário da cidade (385 anos):

(...) Portanto, eu acho que a identidade primeira, essa constituição inicial que teve a cidade, primeiro núcleo urbano, o primeiro largo em torno do Forte do Castelo onde hoje é a praça Frei Caetano Brandão, com o antigo colégio dos jesuítas, todo aquele conjunto estamos devolvendo para a cidade. Simbolicamente, é o presente mais bonito que podemos dar. Belém merece mais, muito mais (FERNANDES *apud* BESSA, 2001, p. 08).

A conclusão a que se pode chegar diante dessa análise da participação popular na gestão e no planejamento da cidade é que esta continua sendo vista como desimportante, apresentando uma tendência a formas pseudoparticipativas, tais como, informação, consulta e cooptação. Nos dois casos analisados, o que se observou foi uma tendência ao que Souza (2002) denomina de "manipulação", com uso de propagandas maciças para obtenção da adesão⁸ popular, o que possibilita afirmar que nesse ponto a gestão e o planejamento

⁸ Em questionário aplicado junto aos usuários da "Estação das Docas" em agosto de 2002, verificou-se que das imagens que melhor representam a cidade de Belém, a Estação das Docas apareceu em quarto lugar, com 11,31%, perdendo apenas para o complexo do Ver-o-Pêso (20,80%), para as igrejas antigas (13,50%) e para o Forte do Castelo (11,68%). Deve-se ressaltar que a Estação das Docas tem apenas quatro anos, sendo inclusive premiado em salões de arte e arquitetura, ao passo que as demais imagens possuem mais de cem anos.

urbano na orla de Belém continua guardando resquícios do modelo tecnocrático e convencional.

A atitude em face do mercado é mais um elemento colocado por Souza (2002) para identificar a tipologia da gestão e do planejamento urbanos. Para ele existem três posturas diferentes no que se refere ao mercado: aceitação sem restrições do mesmo (caso da gestão estratégica); crítica moderada, que aspira ao controle, o disciplinamento e a domesticação do mercado; e criticismo forte, com crítica ao próprio modelo capitalista. Dentro desta postura, pode-se identificar ainda três vertentes, a que aceita o modelo, porém de forma tensa visando a controlar e a disciplinar o mercado e a propriedade com vista a estabelecer maior justiça social; a que aceita o modelo de forma tática e pragmática, no sentido de trabalhar para sua superação como forma de estabelecer maior justiça social; e a que rejeita pura e simplesmente o capitalismo, preocupando-se com a organização de uma sociedade pós-revolucionária.

A partir da intervenção realizada no complexo Estação das Docas é possível afirmar que a relação que o Governo do Estado estabelece com o mercado é de aceitação total sem restrições. Isto fica evidente, entre outros, na parceria celebrada entre o poder público e a iniciativa privada, que teve dois momentos principais: primeiro na construção do complexo, em que os custos da obra foram divididos entre os dois agentes, o Estado entrou com 19 milhões e a iniciativa privada com 5 milhões, conforme análise já realizada neste trabalho; segundo, na forma de gestão adotada para Estação, o modelo de "*Organização Social*" que, conforme demonstrado acima, é uma entidade privada que faz uso de contratos de gestão para oferecer atividades públicas.

Ainda com base na análise da Estação das Docas, é possível identificar outros elementos que reforçam a idéia de que a relação com o mercado na gestão estratégica é a de

aceitação total. Neste sentido, o público-alvo por ela almejado diz respeito principalmente a uma demanda de mercado associada a uma política de incentivo ao turismo e às classes de médio e alto *status* locais. Trabalha-se, então, com uma forma de gestão e, por conseqüência, definem-se usos e funcionalidades para as frações da orla urbana concebidas também como estratégicas, seja para fins de mercado, seja para fins de apropriação mais segura no sentido da “revitalização” dos mesmos. Nessa concepção, o estratégico é principalmente o que está na lógica da projeção econômica, mas não necessariamente na lógica da projeção social (TRINDADE JR, AMARAL, SANTOS, 2003).

Essa idéia de que nas intervenções do Governo do Estado existe uma preocupação com demandas econômicas e, conseqüentemente, com um público-alvo da classe média e alta e do turismo, é reforçada pela produção de uma “cidade mercadoria”, um produto de luxo, uma mercadoria especial, que deve ser consumida por uma demanda solvente. Por isso, a Estação das Docas que, inicialmente (à época do concurso para escolha do projeto) tinha sido orçada em 6,2 milhões de reais, dois anos depois, no final do primeiro contrato, esse valor havia sido aumentado para 9,3 milhões, depois 16,2 milhões¹⁹, até ser concluída por um total de 24 milhões. Esta mudança nos valores da obra (de 6,2 milhões passou para 24 milhões), segundo Fernandes (2001), justificam-se pela necessidade de torná-la mais rica, suntuosa e cheia de detalhes: paredes de vidro (fumê), climatização (ao custo de 4 milhões), escada rolante e elevador (500 mil reais), palco móvel etc.

Além desses custos com a produção da obra, deve-se acrescentar que o Estado arcou também com a transferência dos armazéns pertencentes à Companhia Docas do Pará (CDP) a um custo de 12 milhões de reais, e ainda terá que arcar com um repasse mensal de 70 mil

¹⁹ Ver Pinto (1999).

reais mensais através da Secretaria Executiva de Cultura (SECULT), conforme confirma Fernandes (2005):

Além de projetar, licitar, realizar e implantar, a secretaria mantém todas as obras que restaura, com exceção do Pólo Joalheiro e do Quartel de Óbidos. O segredo não é só fazer, é preservar. Veja a Estação das Docas, com quase cinco anos de inaugurada, e o Feliz Lusitânia, com dois: estão como novas, não parecem obras do governo (FERNANDES apud MOURA, 2005, p. 05).

Essas transferências realizadas pela secretaria de cultura para os espaços revitalizados além de ratificar a relação entre público e privado, demonstram que os mesmos não são auto-sustentáveis, havendo a necessidade da participação constante do poder público no custeio das despesas de funcionamento do empreendimento, como se pode verificar nas palavras do próprio secretário:

Não são espaços para dar lucro. Os aluguéis ajudam a repor alguma coisa, mas não dão para a manutenção de espaços muito grandes, como os do Feliz Lusitânia (sic). A Estação das Docas já se pagou, com os impostos recolhidos, os empregos diretos e que proporciona, a publicidade gratuita das matérias publicadas em várias revistas do país. Os aluguéis das lojas dão para pagar só a metade dos custos, o resto tem de sair do governo (FERNANDES apud MOURA, 2005, 05).

A todos estes valores deve-se acrescentar ainda, a construção de um Terminal Hidroviário de passageiros (Foto 03 na pág. 127), voltado para o uso dos turistas e de pessoas que queiram fazer um passeio de barco às proximidades de Belém²⁰. Tal postura acaba negando uma demanda social interna destinada ao uso da orla para fins de circulação ribeirinha, o rio e a orla passam a serem vistos como espaços de lazer e turismo, negligenciando sua

²⁰ O passeio de barco para conhecer Belém e seus arredores através da empresa Valeverde que atua na Estação das Docas custa por pessoa: Ilha dos Papagaios, com duração de 4h R\$ 80,00; Furos e Igarapés, com duração de 3h R\$ 70,00; Furos e Igarapés com almoço e voadeira duração de 7h R\$ 180,00; Orla Matinal com duração de 1:30h R\$ 25,00; Orla ao Entardecer, duração de 1:30h R\$ 25,00.

dimensão vivida e os resíduos cotidianos inseridos na vida da metrópole. A criação de um terminal de transporte fluvial como ponto de apoio a essa circulação ribeirinha não se torna prioridade nessas preocupações de intervenção ligadas à orla, conforme critica Pinto (1999a). Nas intervenções urbanas realizadas pelo Governo do Estado, a exemplo da Estação das Docas, o que se verificou foi a desintegração de terminais voltados para uso da população ribeirinha – o caso do terminal “Mosqueiro-Soure” que servia como ponto de embarque e desembarque para passageiros que saiam de Belém com destino à Ilha do Marajó ou vice-versa – foi transferido e substituído por um outro que serve de apoio ao transporte fluvial destinado especialmente aos turistas, denominado de “Amazon River”.

Quando se analisa a intervenção urbana realizada pelo Governo do Estado no núcleo inicial da cidade de Belém - Núcleo Histórico e Cultural Feliz Lusitânia – fica ainda mais explícito que a atitude do mesmo em face do mercado é acrítica ou de aceitação total (Foto 11). Diferente da Estação das Docas, em que a acessibilidade do usuário à área do empreendimento não é limitada pelo pagamento de ingresso²¹, no Feliz Lusitânia, para se ter acesso é preciso pagar uma pequena taxa de entrada: Forte do Castelo R\$ 2,00, Museu do Círio R\$ 2,00, Museu de Artes Sacras R\$ 4,00, Casa das Onze Janelas R\$ 10,00.

Além da cobrança de entrada, outro aspecto que denota a abertura para com o mercado no Feliz Lusitânia é a presença de diversos empreendimentos – todos com relativa consolidação no mercado – privados funcionando nas dependências do mesmo através da concessão de serviços. Dentre os empreendimentos que estão localizados dentro do Feliz

²¹ Apesar de não haver a necessidade de pagamento de ingresso para entrar na Estação das Docas, pode-se dizer que ela é também um espaço gentrificado, seletivo e excludente, seja pela sua estética do espetáculo (luxo e suntuosidade), seja pela falta de identificação com a classe de menor poder aquisitivo, seja pela ausência de condição econômico-financeira de ter acesso aos benefícios que o empreendimento oferece. Neste sentido, o cidadão, metamorfoseado em consumidor, deve se contentar com o efêmero, com o direito apenas de contemplação o rio, mas não de usá-lo efetivamente. Em outras palavras, pode acessar apenas a janela, mas não a porta para o rio.

Lusitânia pode-se destacar: uma galeria, uma boutique, uma casa de recepções, uma loja de artesanatos, uma sorveteria, um café, um bar e restaurante.

Como demonstraram de forma sintética Trindade Jr, Amaral, Santos (2003, p.19):

É o que se pode constatar quando, na política de intervenção na orla desencadeada pelo Governo do Estado, são reforçadas ações estratégicas de geração de emprego e renda no sentido de valorizar a sustentabilidade econômica por meio de uma demanda solvável. Para isso, há um transparente estímulo à iniciativa privada já afirmada no mercado local ou nacional. Isto é percebido quando se constata o controle de atividades de comércio e de serviços por grupos e empreendimentos com bons desempenhos econômicos e já estabelecidos no mercado, inclusive com implantação de filiais, conforme se percebe no complexo turístico-cultural “Estação das Docas” e no “Feliz Lusitânia”.

Foto 11: Bar e Restaurante Boteco das Onze



Fonte: Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior, Maio de 2003.

Nota: Olhando o rio a partir do Boteco das Onze, destaque para o garçom servindo uma mesa de consumidores, uma imagem do espaço-mercadoria, em que o uso é mediado pelo valor-de-troca.

Para finalizar essa discussão sobre a atitude em face do mercado adotada pelo Governo do Estado, é importante salientar que tanto a Estação das Docas quanto o Feliz Lusitânia, têm como fundamento o fato de ser, ao mesmo tempo, “lugar de consumo” e “consumo de lugar”. Este se refere às especificidades do lugar (beira-rio), seu valor de uso, que se transforma em valor de troca, sem deixar de ser valor de uso. Aquele se refere ao espaço como valor de troca, lugar em que as pessoas/consumidores vão para consumir, tanto o espaço, quanto às mercadorias que nele são oferecidas (LEFEBVRE, 2001). Além disso, deve-se ressaltar que essa atitude acrítica em face do mercado também se manifesta na transformação do cidadão em consumidor, que aceita ser chamado de usuário, que luta por direitos de consumidor. Tal cidadão deposita toda sua expectativa nos objetos de consumo, seja pela sua presença imediata ou pela esperança ou promessa de poder obtê-la. Os objetos, para atraírem consumidores, precisam estar na ordem do dia – de preferência internacional -, pressupondo uniformização/homogeneização. Em uma tal sociedade, o consumidor se torna um alienado, pois toda sua razão de existência está assentada na busca pela mercadoria/coisa, que apesar de ter sido por ele produzido torna-o dependente e submisso (SANTOS, 2002).

Sobre o *referencial político-filosófico* da gestão e planejamento urbano, Souza (2002) classifica-os desde o ultraconservadorismo capitalista, em sua versão neoliberal, até a sua superação, passando por visões de centro-esquerda, pela social-democracia e pelo o que o autor convencionou chamar de liberalismo de esquerda.

A partir da apreciação, tanto da Estação das Docas, quanto do Feliz Lusitânia, pode-se dizer que há uma inspiração de caráter neoliberal subjacente às propostas de intervenção urbana, pois a cidade é produzida dentro de um contexto de competitividade urbana ("guerra dos lugares"), pela atração de investimentos e de turistas, em que a projeção da

cidade através do *marketing* urbano (cidade veiculada nos meios de comunicação), os investimentos em espaços espetaculares, fragmentados e gentrificados (espaços seletivos) e a apropriação de espaços públicos pela iniciativa privada (o Estado produz e mantém espaços sobre o controle da iniciativa privada já consolidada no mercado local) tornam-se elementos visíveis.

De maneira resumida Trindade Jr, Amaral e Santos (2003) afirmam que a forma espacial da cidade é produzida de maneira padronizada e sofisticada, de modo a fazer com que a mesma seja inserida dentro de uma ótica de mercado, enquanto valor-de-troca, cujos investimentos servem para transformá-la numa mercadoria vedete, consumida por um grupo seletivo (demanda solvente). Como consequência, afirmam que o uso principal da cidade é privado, seletivo e excludente, pois beneficia um pequeno grupo social (turistas e classe média e alta) em detrimento da maioria da população que vive a cidade no seu cotidiano. Por fim, que a demanda social da mesma é marcada pelo empreendedorismo, pela competitividade, pela demanda de mercado, pelo controle privado e pelas ações economicamente estratégicas.

Nesse aspecto pode-se dizer que a perspectiva de gestão e planejamento de cidades adotada para a Estação das Docas e para o Feliz Lusitânia acaba sendo bastante similar ao modelo de gestão estratégica de cidades, que tem seu referencial político-filosófico assentado no neoliberalismo, difundido mundialmente, a partir dos anos 1980 e que busca tratar a cidade em termos de mercadoria e de empresa.

Além dos critérios estabelecidos por Souza (2002) acrescentou-se neste trabalho dois novos critérios, o *marketing* urbano e a imagem da cidade, dada sua importância nas atuais práticas de gestão e planejamento urbanos. Tanto na Estação das Docas, quanto no Feliz Lusitânia, é possível observar a idéia de modernização da cidade associada à intenção

de promovê-la através do *marketing* urbano e do urbanismo espetáculo. Neste sentido, existe uma preocupação por parte do poder público estadual com a construção de uma imagem (logomarca) para a cidade relacionada ao resgate do rio como elemento simbólico representante da cultura local.

A cidade, que ao longo do tempo, cresceu de “costas” para as águas, hoje passa a ser resgatada através de políticas de intervenções urbanas pontuais, fragmentadas e estandardizadas, conforme confirmou o secretário de cultura:

(...) Estamos resgatando a origem, a cara de Belém (...). Nós estamos dando um novo rosto, porque Belém é uma cidade beira-rio, sempre foi. E, na verdade, aos poucos, esse direito da convivência dos paraenses com o seu rio foi sendo cerceado, foram fechando essas imensas janelas que nós tínhamos (FERNANDES, 2002, p. 03).

O objetivo desses projetos de renovação urbana, como se pode verificar na fala de Fernandes (2002), é construir uma nova marca, "um novo rosto", para a cidade de Belém. Isto pode ser interpretado como sendo a produção de uma nova imagem para a cidade, imagem esta que serve como elemento de promoção e *marketing* urbano com a finalidade de atrair investimentos para atividade turística, que passa a ser vista como mais um dos itens da dinamização ou diversificação da economia local:

(...) o modelo da mera extração de riquezas naturais é insustentável. Quase 100 anos depois da derrocada da borracha, o Estado do Pará encontra outros caminhos para o crescimento, fora da rota das sangrias, seja da natureza, seja dos recursos públicos, investindo em um projeto integrado, que tem como ponto convergente a diversificação da base econômica do Estado, a criação de emprego e a geração de renda (PARÁ, 2002, p. 01).

Uma das formas adotadas para projetar a imagem da cidade de Belém associada à orla (rios e as águas) foi através dos meios de comunicação e da imprensa escrita. Desde que foi inaugurada no ano de 2000, a Estação das Docas apareceu em diversos programas de televisão, dentre os quais, os programas “Mais Você”, “Carga Pesada” e “Globo Esporte” e as novelas “O Clone” e as “As Filhas da Mãe”, todos da emissora Rede Globo. Nesse caso, a imagem embala a mercadoria a ser vendida e faz parte de uma estratégia, de mercado e de divulgação de um produto, a cidade - moderna, competitiva e próspera - que espelha uma identidade de seus habitantes. A imagem, neste caso, faz parte de um jogo de significado-significante, que elege signos que se instalam e que se mostram estreitamente ajustados a elas. É a importância das imagens como mercadorias, no dizer de Harvey (2000), que podem ou não ter relação com o produto a ser vendido.

Quanto à veiculação da imagem do Feliz Lusitânia ocorreu, principalmente, através da imprensa escrita, revistas e jornais, e do reconhecimento de organismos internacionais, a exemplo da Unesco (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura). De acordo com Pará (2004), a Casa das Onze Janelas é considerada como o espaço de referência de arte moderna e contemporânea do Norte e Nordeste do Brasil e dos países vizinhos. Dentre os veículos de imprensa escrita cabe destacar a revista “Pará Turismo” e a revista “Ver-O-Pará”, que têm dedicado edições inteiras à divulgação dos projetos de revitalização urbana que estão ocorrendo na cidade de Belém. Duas edições, em especial, dessas revistas, e destacam-se pela maneira como tratam a questão dos investimentos do poder público na cidade, em particular aqueles aplicados pelo governo do Estado, na revitalização da cidade: “*A Gostosa Belém de Hoje*”, da revista “Ver-O-Pará” e “*Belém Renascida*”, da revista “Pará Turismo”.

É preciso, porém, olhar com desconfiança o uso do turismo como elemento de diversificação da produção e da economia, pois o que se tem verificado concretamente, é que essa atividade, da forma como vem sendo conduzida, tem contribuído principalmente para a produção de espaços do não-lugar, da não-identidade e do não-reconhecimento, conforme denuncia Carlos (1996) ao criticar a indústria do turismo que:

(...) transforma tudo o que toca em artificial, cria um mundo fictício e mistificado de lazer ilusório, onde o espaço se transforma em cenário, "espetáculo" para uma multidão amorfa através da criação de uma série de atividades que conduzem à passividade, produzindo apenas a ilusão da evasão e, deste modo, o real é metamorfoseado, transfigurado, para seduzir e fascinar. Aqui o sujeito se entrega às manipulações desfrutando a própria alienação (CARLOS, 1996, p.109).

O problema é que quando se tenta resgatar a relação da cidade com o rio através da produção de espaços voltados ao lazer e ao turismo, acaba se criando um paradoxo, conforme reconheceu Marin e Chaves (1997), pois a cidade que se busca resgatar nunca deixou de existir, ainda que como resíduo e, ao buscar resgatá-la através das políticas urbanas (standardizadas e espetaculares) acaba-se por não reconhecer a sua existência.

3.2. RECONHECENDO A GESTÃO E O PLANEJAMENTO URBANO NO PROJETO VER-O-RIO E NO COMPLEXO VER-O-PESO

3.2.1. Caracterização Espacial do Complexo Ver-o-Peso e do Projeto Ver-o-Rio

O Complexo do Ver-o-Peso (Foto 12) e o Projeto Ver-o-Rio (Foto 13) são duas intervenções urbanas realizadas pela Prefeitura de Belém na orla fluvial da cidade com o intuito de retornar às águas, de resgatar a identidade ribeirinha sufocada pelo processo de apropriação privada da orla por grandes empresas com o apóio de instituições públicas como, por exemplo, a SUDAM (Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia). Conforme reconheceu Rodrigues em entrevista,

[...] à privatização da Orla de Belém, cada empresário tem o interesse em ter seu próprio porto, e pra isso se apropria da Orla, constrói os seus trapiches, as suas instalações portuárias, e com isso inviabiliza o direito da população em geral a ter acesso aos rios, às águas como um direito de todos os cidadãos, de modo que a apropriação privada ela se consolidou, o esforço para se reverter isso não é um esforço fácil (Edmilson Rodrigues, ex-prefeito do município de Belém, 23/03/2005).

Esse retorno às águas faz parte de um projeto ainda maior desenvolvido pela Prefeitura para a orla da cidade, o Plano de Reestruturação Urbana da Orla de Belém (PRÓ-BELÉM), que tem como objetivo: valorizar a fisionomia da cidade, por meio da visualização de seus elementos singulares, agregando-a ao convívio da população; ordenar as atividades culturais, de lazer, de tráfego e transporte; e recuperar a paisagem urbana, bem como a qualidade ambiental (BELÉM, 2000).

Foto 12: Feira no Complexo do Ver-o-Peso



Fonte: Márcio Douglas B. Amaral, março de 2005.

Nota: A imagem mostra a feira do Ver-o-Peso após o processo de revitalização, destacando-se as barracas cobertas com o sistema de “tendas tencionadas” e, ao fundo, o prédio do Solar da Beira.

De acordo com Belém (2000) o PRÓ-BELÉM constitui-se na reestruturação e requalificação da orla no sentido de promover uma valorização na fisionomia da cidade por meio da visualização de suas singularidades, de maneira a integrá-las ao convívio da população; do ordenamento das atividades culturais, de lazer, de tráfego e de transportes; e da recuperação da paisagem urbana, destacando o cuidado com a qualidade ambiental.

Para alcançar os objetivos propostos, segundo Belém (2000), é preciso executar algumas ações concretas, dentre as quais:

[...] elaborar um plano de uso e ocupação para orla; fomentar o turismo; criar espaços de lazer e cultura para integração da cidade com sua orla; ordenar espaços para terminais fluviais de cargas e passageiros; criar um novo corredor de tráfego interligando o “centro” à área de expansão da

cidade; e integrar o transporte fluvial com o rodoviário (BELÉM, 2000, p. 10).

Em função da grande extensão e a diversidade de uso e ocupação do solo na orla, o PRÓ-BELÉM fez a opção pela divisão da orla em vários setores ou “sub-áreas homogêneas” que possibilitem um trabalho separado e a concentração de esforços e investimentos na sua recuperação. Além disso, a setorização da orla permite que o Programa seja implantado em diferentes momentos e com financiamento distintos, além de permitir um detalhamento muito mais preciso das propostas, adequando-as à singularidade de cada setor e facilitando a captação de recursos (BELÉM, 2000).

Foto 13: Praça do Ver-o-Rio



Fonte: Márcio Douglas B. Amaral, março de 2005.

Nota: A praça é uma parte do projeto Ver-o-Rio e está localizada às margens da Baía de Guajará, tendo como característica principal o fato de conceber o espaço público como sinônimo de livre acesso à população, que pode ser visitada todos os dias e a qualquer hora. Destaca-se na fotografia a imagem das duas crianças brincando e do vendedor de picolé autônomo junto ao carrinho da sorveteria Kibon, uma empresa de porte nacional.

Além do PRÓ-BELÉM existem projetos especiais de urbanização mais específicos e localizados, a exemplo do complexo Ver-o-Peso e do projeto Ver-o-Rio, que visam resgatar as singularidades sociais, culturais e ambientais de uma metrópole na Amazônia, como destacou o então Prefeito Edmilson Rodrigues em entrevista:

Então, recuperar, digamos, essa dimensão sócio-cultural e ambiental amazônica, numa metrópole amazônica é importante, e eu penso que Belém ela não vai ser nunca uma Miami, e ela nem deve querer perseguir esse caminho, nem deve perseguir ser uma São Paulo ou Rio, na verdade Belém, ela tem que buscar recuperar tudo aquilo que ela tem de belo do ponto de vista natural e do ponto de vista cultural, que a relação histórica do povo de Belém com as águas ficou uma relação muito positiva (Edmilson Rodrigues, ex-prefeito do município de Belém, 23/03/2005).

As revitalizações do Ver-o-Peso e do Ver-o-Rio estão inseridas numa concepção de gestão e de planejamento urbanos marcados pela presença de um governo de esquerda no poder na cidade de Belém²². Esse governo, segundo Rodrigues (2004), tinha como compromisso político reformular a relação da população com o poder público através dos seguintes princípios: maior participação popular na gestão, democratização do Estado, inversão de prioridades e transformação da cultura política local.

Pode-se dizer que a revitalização do Ver-o-Peso teve início no ano de 1998, momento em que a prefeitura de Belém realizou um concurso nacional para escolher um projeto de reforma para o Ver-o-Peso, saindo vencedor o Escritório do arquiteto Flávio de Oliveira Ferreira, do Rio de Janeiro²³ (BELÉM, 2004).

²² Desde 1996 a cidade de Belém foi governada pelo prefeito Edmilson Brito Rodrigues do Partido dos Trabalhadores. Este chegou ao poder através da “Frente Belém Popular”, uma coalizão de esquerda formada por cinco partidos, PT, PSB, PC do B, PPS E PSTU (RODRIGUES, 2004, p. 51).

²³ Dentre os projetos que concorreram na fase decisiva do concurso estão o do arquiteto Otávio Leonídio, do Rio de Janeiro, Jussara Valentim, do Paraná e Flávio de Oliveira Ferreira, que saiu vencedor, também do Rio

O complexo do Ver-o-Peso tem sua origem na segunda metade do século XVII, mais precisamente em 1688, momento em que os portugueses estabeleceram uma maior rigidez no controle alfandegário na Amazônia. Dessa forma, foi criado um pequeno posto de fiscalização e de tributos, denominado de a casa do “Haver-o-peso” (BELÉM, 2000). Com aproximadamente 26,5 mil metros quadrados, o Ver-o-Peso é uma “obra aberta”. Segundo consta em Belém (1998), ela não está acabada, pois sua construção se faz ao longo de diversos tempos e espaços. Dessa forma, o que existe no Ver-o-Peso, na atualidade, é uma síntese desses diversos momentos pelos quais passou a Amazônia e o Pará. As testemunhas de todos esses processos são as ricas e belas obras arquitetônicas existentes: o Mercado Municipal de Carne, construído por Francisco Bolonha; o Mercado de Ferro, ou de Peixe, com suas torres imponentes; o Solar da Beira, construção em estilo neoclássico, onde funcionava a antiga fiscalização municipal; a famosa feira do Ver-o-Peso onde se encontra de tudo, com seus saberes, sabores e odores; a Praça do Pescador, onde se pode desfrutar de uma bela paisagem e de um estacionamento; a Praça do Relógio, área ocupada por feirantes; a Praça Esplanada dos Velames, agora transformada no setor de venda dos produtos industrializados da feira; o primeiro necrotério da cidade que depois foi transformado na Flora Regional e que hoje funciona como banheiro público; a feira do Açaí, um entreposto de comercialização do açaí, onde existem também quiosques de venda de comidas e bebidas; e a Doca do Ver-o-Peso por onde chegam não apenas produtos do rio e da floresta, mas também sonhos, desejos e sociabilidades (BELÉM, 1998).

O projeto do Ver-o-Peso tem como um de seus pilares principais a revitalização não apenas física, mas também social do espaço. Além da revitalização da paisagem, houve

de Janeiro. Pela vitória, Flávio Ferreira recebeu um prêmio de 280 mil reais aproximadamente (KALYNKA, 2001, p. 12).

uma preocupação do poder público municipal em melhorar as condições de trabalho, através da capacitação (curso de relações pessoais, de marketing e de língua estrangeira) dos trabalhadores da feira e do mercado. O objetivo geral do projeto era, portanto, promover uma requalificação do espaço sem mudar o seu uso e levando em consideração os problemas sociais existentes e a participação dos trabalhadores no acompanhamento de todas as etapas do empreendimento (BELÉM, 2004). Como se destaca em Belém (2004b):

A reforma do Ver-o-Peso [...] objetiva dar as pessoas que circulam e trabalham no complexo uma ambientação mais humana e moderna, dotando-o de uma estrutura que permita atender bem a todos os usuários. Além das obras físicas estruturais, o Ver-o-Peso passou por um processo de requalificação dos seus permissionários (feirantes), que participaram de oficinas sobre Educação Ambiental, Marketing, Relações Interpessoais e Legislação para Feiras e Mercados, além de através do 1º Colóquio do Ver-o-Peso terem discutido e encaminhado pela Prefeitura à edição de um Decreto que normatiza seu funcionamento e gestão, que originou o Condomínio Participativo do Ver-o-Peso (BELÉM, 2005, p. 01).

O projeto que saiu vencedor do concurso e que, posteriormente, passou por algumas alterações, em função de adequação a realidade local, previa a revitalização do Ver-o-Peso em três etapas principais: a primeira refere-se à recuperação do mercado de Ferro, do Solar da Beira e da Praça do Pescador; a segunda constituiu-se da renovação de toda área da feira (setores de ervas, plantas medicinais, mandingas, industrializados, hortifrutigranjeiros etc.) e da praça dos estivadores; a terceira etapa diz respeito a requalificação da Feira do Açáí, da praça do Relógio e da Doca do Ver-o-Peso (BELÉM, 2004).

Uma das principais preocupações do projeto de revitalização do Ver-o-Peso era de que a implantação do projeto pudesse acontecer de forma participativa. Para isso, houve todo um trabalho durante a elaboração do projeto de apontar claramente de que maneira se

daria a participação da sociedade nesse processo, de modo que a participação não ficasse apenas na intenção, mas que se pudesse criar mecanismos efetivos para que ela acontecesse na prática.

Para que se concretize a participação continuada de todos ao longo do processo é necessário que as informações sobre o projeto e a obra sejam realmente acessíveis ao público.

Para isto, as informações devem se formalizar de três maneiras:

Estabelecer, o mais cedo possível, um *stand* na área do Ver-o-Peso, com informações gráficas e escritas sobre o projeto vencedor, onde uma assistente social estará à disposição do público para responder perguntas, esclarecimentos e reclamações, ou encaminhá-las por escrito aos projetistas e administradores;

Estabelecer uma série de publicações ao longo do tempo do projeto e da obra;

Estabelecer, além do Conselho do Ver-o-Peso, [...] um Escritório de Arquitetura do Ver-o-Peso, composto por arquitetos da Prefeitura, que acompanharão o projeto, a obra e cuidarão da sua manutenção ao longo do tempo (BELÉM, 1998, p. 01).

A primeira etapa do processo de revitalização do Ver-o-Peso teve início com a recuperação do mercado de Ferro, do Solar da Beira e da Praça do Pescador. Esta foi a primeira das intervenções realizadas na área do Ver-o-Peso, sendo anterior ao concurso nacional realizado pela Prefeitura para revitalização do complexo. A Praça do Pescador (Foto 14) foi uma iniciativa da Secretaria de Urbanismo (SEURB) e tinha dois grandes objetivos: primeiro, de servir como estacionamento para os consumidores do Ver-o-Peso; segundo, de ser um espaço de contemplação da Baía de Guajará. Para o arquiteto Edinaldo Macola Rente, da SEURB, entrevistado pelo autor em março de 2005, a Praça do Pescador já existia no local, porém estava descaracterizada pela ação dos feirantes que a transformaram num espaço desordenado e caótico.

Foto 14: Praça do Pescador



Fonte: Márcio Douglas B. Amaral, março de 2005.

Nota: A praça valoriza o resgate do rio a partir da dinâmica da contemplação, porém com o diferencial de ser um espaço de inclusão social, uma vez que seu estacionamento é utilizado para geração de trabalho e renda para famílias carentes, quanto cultural, paisagismo é marcado pela presença de plantas regionais (açai, pupunha, jambú etc.) e de símbolos culturais (Matita Perera, Curupira). Deve-se destacar o reforço a uma perspectiva regionalista de intervenção urbana, muitas vezes romântica e pouco crítica.

Ainda segundo o arquiteto da SEURB, a intenção do projeto era o de “dar vida ao espaço”, através da produção de um ambiente voltado, ao mesmo tempo, para contemplação e para inserção social. O primeiro refere-se ao ordenamento físico do ambiente, que teve um projeto idealizado pelo arquiteto José Rayol, também da SEURB, voltado ao resgate da cultura e da biodiversidade regional por meio de um paisagismo com plantas e ervas locais, tais como: cuieiras, pupunheiras etc:

Nossa intenção era que o turista ao tomar o tacacá, maniçoba, pato no tucupi, pudesse ver de forma real a origem natural desse alimento. Dessa forma, ao mesmo tempo em que ele estivesse tomando tacacá ele também estaria olhando para a praça e vendo a planta na natureza (Edinaldo Macola Rente, arquiteto da SEURB, 30/03/2005).

Ainda no aspecto físico, pode-se dizer que a Praça do Pescador tem a presença de bancos voltados à contemplação da Baía de Guajará e ao encontro das pessoas, um parapeito que serve tanto para olhar a baía quanto para pesca de linha, aliás, essa era uma das intenções do projeto, resgatar essa relação não apenas simbólica, mas também de uso do rio, conforme se verifica nas palavras de Rayol:

[...] o principal que eu vejo é o direito da água como espaço público, ou seja, para nós a água é como uma praça, uma rua, assim como você não tem o direito de usar uma rua para si, também você não tem o direito de usar o rio, a água para si, ela é de todos. Quando alguém pega, faz um porto, fecha, esse acesso é meu, ele está fechando ali um espaço, então ele está se apropriando indevidamente.

Porque muitas vezes você tem um uso de propriedade privada que se abre ao público, o nosso não, ele é de propriedade pública com uso público, é a acessibilidade irrestrita, você pode acessar a qualquer hora, como queira, isso que eu acho fundamental da orla, é esse que é o direito do cidadão, isso aqui é meu, posso tomar banho, pescar (José Rayol, secretário de urbanismo do período, 14/02/2004).

O segundo objetivo, associado à construção da Praça do Pescador, é o da inclusão social, que está diretamente ligado à geração de trabalho e renda para os grupos sociais excluídos por meio da concessão de uso de um estacionamento (Foto 15) presente na praça. Trata-se de um processo de inversão de prioridades, uma vez que a exploração econômica do estacionamento é feita por uma cooperativa de trabalhadores, que tiveram seus filhos inseridos no Programa Bolsa Escola da Prefeitura por um ou dois anos, e que depois

receberam treinamento pela Secretaria de Economia e empréstimos pelo Banco do Povo para obterem autonomia:

Nós temos uma ambição diferente, nós tivemos uma ambição de dar acesso às famílias ex-faveladas, que ganharam bolsa escola, incentivadas pelo Banco do Povo para gerar postos de trabalho e renda nessa perspectiva da economia solidária, e não da perspectiva monopolista que na verdade se, se quiser estabelecer o capitalismo tem que mostrar que já não precisa do incentivo do Estado né (Edmilson Rodrigues, ex-prefeito do município de Belém, 23/03/2005).

Foto 15: Estacionamento da Praça do Pescador



Fonte: Márcio Douglas B. Amaral, março de 2005.

Nota: Ao fundo, atrás da placa da Prefeitura, é possível observar o estacionamento da Praça do Pescador, destacando-se a presença de automóveis estacionados, a presença de plantas nativas e a pequena guarita à esquerda. Esta funciona como local de controle da entrada e saída de automóveis.

A segunda etapa do complexo do Ver-o-Peso constituiu-se da renovação de toda a área da feira (setores de ervas, plantas medicinais, mandingas, industrializados, hortifrutigranjeiros etc.) e da praça dos Estivadores, tendo sua inauguração ocorrido às proximidades do Círio de Nazaré, no ano de 2002. Na feira a presença de barracas sujas, velhas, rasgadas e desordenadas, deu lugar a um sistema de “tendas” tencionadas (Foto 16), que consiste na instalação de grandes tendas, apoiadas por uma estrutura de ferro de aproximadamente 2,5 metros. A utilização de lonas²⁴ tencionadas tem dois objetivos, segundo seus elaboradores: primeiro porque não agride a estética dos prédios históricos existentes no entorno; segundo porque é uma solução tecnológica de baixo custo, uma vez que cobre grandes áreas. Do ponto de vista estético, esse sistema de “lonas” tencionadas brancas com furos no encontro das tendas, segundo o arquiteto Flávio Ferreira, faz alusão ao mesmo tempo, à poética das velas que outrora embelezavam a paisagem da orla fluvial de Belém e a chuva que todos os dias cai na cidade.

O transporte a vela, os produtos sem embalagem, a leveza das construções históricas e novas, como as tendas e os delgados paramentos em ripas de madeira, simbolicamente apontam o caminho de uma sobrevivência desataviada e singela, não devastadora, mas culturalmente densa.

As tendas propostas não cobrem totalmente a área, como hoje. Deixam espaços modulados ao ar livre, facilitando a circulação vertical do ar. A altura das tendas propostas permite circulação horizontal de ar (BELÉM, 1998, p. 02).

Ainda nessa segunda etapa foi reurbanizada a praça dos Estivadores, no ano de 2001, que recebeu nova iluminação, teve seu jardim ampliado com a instalação de um

²⁴ Apesar de se usar o termo lona, o autor do projeto afirma que se trata de um tecido sintético, branco, translúcido e com vida útil de 6 anos. Sobre este tecido foram feitos estudos aprofundados e foram construídos quatro protótipos que estão montados em um restaurante na Avenida Atlântica (BELÉM, 1998).

chafariz multifuncional para servir de palco para apresentações. De acordo com Belém (2004), a obra favoreceu pelo menos a 50 trabalhadores que obtiveram novas barracas com padronização no mesmo estilo da feira do Ver-o-Peso.

Foto 16: Sistema de “Tendas” Tencionadas



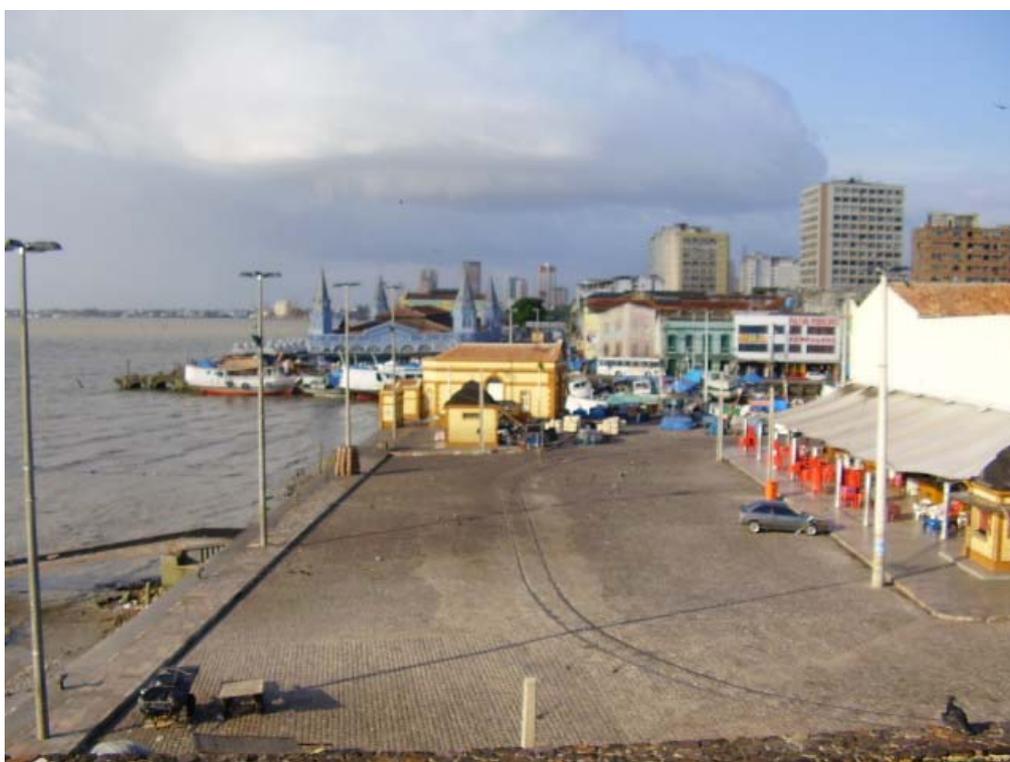
Fonte: Márcio Douglas B. Amaral, março de 2005.

Nota: Este sistema de “lonas” brancas permite que se economize na cobertura das barracas e que não se agrida a paisagem do entorno. Deve destacar também os pequenos furos, localizados ao longo de toda a tenda, que serve para valorizar a chuva que faz parte da cultura local, pois de dentro da barraca é possível ver a chuva e ao mesmo tempo não ser molhado por ela (Edinaldo Macola Rente, arquiteto da SEURB, 30/03/2005).

A terceira etapa de revitalização do complexo do Ver-o-Peso diz respeito a requalificação da Feira do Açaí, da praça do Relógio, da Doca do Ver-o-Peso e das calçadas do Boulevard Castilho França e da avenida Portugal, que custaram cerca de 4 milhões para os cofres da Prefeitura. Na Feira do Açaí, as cinco malocas com cobertura de palha que funcionavam como local de venda de refeições, deram lugar a uma nova

estrutura, com barracas de alvenaria e tendas tencionadas, no mesmo estilo das barracas do Ver-o-Peso (Foto 17). Além disso, a feira continuou a funcionar como espaço de comercialização de açaí e teve seu piso e seu sistema de drenagem recuperados.

Foto 17: Barracas de Alvenaria e Cobertas com o Sistema de “Tendas” Tencionadas na Feira do Açaí.



Fonte: Márcio Douglas B. Amaral, março de 2005.

Nota: A Feira do Açaí teve seu piso reformado e adequado com trilhos do bondinho que deverá passar pela área. Além disso, a esquerda da imagem, é possível verificar as barracas que foram revitalizadas e mantidas, de maneira a garantir o sustento de algumas famílias.

Deve-se ressaltar que o projeto propõe, ainda, o resgate de uma parte da história da cidade, principalmente do seu período áureo, através do bondinho²⁵ que passará por dentro

²⁵ O bondinho será implantado pelo projeto Via dos Mercadores, que inclui ainda a recuperação das ruas João Alfredo e Santo Antônio. Apesar de toda a estrutura para o funcionamento do bodinho ter sido montada, este

da feira, depois de ter descido a ladeira do Castelo. Será revitalizado, ainda, o primeiro necrotério público da cidade, que depois de ter funcionado como floricultura e banheiro público, deverá servir como posto de informações turísticas, segundo Edinaldo Macola Rente, arquiteto da SEURB.

A avenida Portugal e o boulevard Castilho França tiveram suas calçadas restauradas e suas barracas de comercialização de produtos transferidas para a área da antiga praça do Velames:

[...] plataforma situada atrás do setor de industrializado onde era antes a Praça dos Velames, para abrigar 56 feirantes em barracas padronizadas que estavam na avenida Portugal, comercializando refeições. Na plataforma também ficaram 42 feirantes do setor de raízes que vendem maniva e tucupi, 16 comerciantes de artesanato que estavam no Solar da Beira e de vendedores de polpa de fruta (BELEM, 2004, p. 03).

A Doca do Ver-o-Peso e a praça do Relógio também foram revitalizadas. A primeira teve sua calçada, também conhecida como “pedra do peixe”, totalmente melhorada através de um revestimento com uso de material mais moderno. A segunda abrangeu a transferência de aproximadamente 70 feirantes que comercializavam frutas na área, o que possibilitou a implantação de um novo paisagismo no local (BELÉM, 2004).

não chegou a entrar, até o momento da pesquisa de campo (março de 2005), em funcionamento, devido a vários problemas técnicos.

Quadro 02: Revitalização do Complexo Ver-O-Peso

Etapa	Fase	Principais Equipamentos Coletivos Existentes	Áreas (M²)	Custos (R\$)	Situação da Obra
1 ^a		Mercado de Ferro, Solar da Beira e Praça do Pescador.			Concluída
2 ^a		Feira do Ver-o-Peso e Praça dos Estivadores			Concluída
3 ^a		Feira do Açaí, Praça do Relógio, Necrotério e Doca do Ver-o-Peso.			Concluída
TOTAL				25.344,980	

Fonte: Belém (1998).

O projeto Ver-o-Rio refere-se à intervenção realizada pela Prefeitura de Belém na área central da cidade, mais precisamente à beira da baía de Guajará, na confluência da Av. Ruy Barata com a Av. Visconde de Souza Franco (Doca) até a Soares Carneiro (SANTOS, 2002a). Esse projeto consistiu na realização de uma intervenção urbana no sentido de promover a desobstrução de uma área com diversos usos, de caráter privado, a fim de transformá-la em um espaço voltado ao lazer. Com base nesse projeto, o poder público tem como objetivo reestruturar e requalificar a orla, considerando a valorização da fisionomia da cidade, através da visualização de seus elementos peculiares, integrando-a ao convívio da população, ordenando as atividades culturais, de lazer, de tráfego e transportes; e recuperando a paisagem urbana, bem como a qualidade ambiental (BELÉM apud TRINDADE JR; AMARAL; SANTOS, 2003). Na concepção do projeto:

A urbanização Ver-o-Rio, corresponde a uma intervenção urbanística para trechos da orla continental do Município de Belém, que encontram-se degradados e/ou ocupados por atividades privadas, objetivando torná-los um espaço público aberto, com infra-estrutura, equipamentos e mobiliário urbanos apropriados, onde possam a ser desenvolvidas

atividades referentes ao lazer, ao turismo ou à contemplação da paisagem (BELÉM, 2000, p. 32).

A partir das diretrizes do Plano Diretor Urbano (PDU) e da Lei Complementar de Controle Urbanístico (LCCU), instrumentos que visam definir novos usos para área, é possível perceber os seguintes propósitos do projeto Ver-o-Rio: o lazer contemplativo, a partir da construção de bancos situados de frente para a baía de Guajará; a prática de esportes náuticos; usos voltados ao turismo cultural e para a prática de caminhadas e *cooper* e geração de trabalho e renda para famílias oriundas do programa bolsa-escola (SANTOS, 2002). Além disso, o projeto Ver-o-Rio busca promover a desobstrução de ruas e abertura de outras, apresentando ainda a presença de praça, quiosques de comidas, bebidas e lanches, palco para shows, playground infantil, reconstituição de uma antiga rampa construída no passado para pouso de hidroaviões, trapiche lateral e parapeitos para contemplação da baía, postos para guarda municipal, banheiros públicos, ponte, lago, áreas de convivência com tratamento paisagístico, monumento e quadra poliesportiva de areia (TRINDADE JR; AMARAL; SANTOS, 2003).

O projeto Ver-o-Rio foi pensado para ser executado em quatro etapas principais. A primeira delas está localizada em um fragmento da orla de Belém, entre a confluência da Av. Ruy Barata com a Av. Visconde de Souza Franco (Doca) até a Tv. Dom Romualdo de Seixas. Refere-se a abertura da Av. Rui Barata e a construção da Praça Ver-o-Rio (BELÉM, 2000; SANTOS, 2002a). De acordo com Santos (2002a), a abertura da avenida Ruy Barata e sua urbanização significou uma maior valorização da cidadania uma vez que além de se abrir 130 metros de janela para Baía de Guajará, construiu um calçadão largo de pedras decorativas com desenhos marajoaras e adaptado aos portadores de necessidades

especiais. Quanto a Praça Ver-o-Rio, Santos (2002a) afirma que existiu por parte dos arquitetos da Secretaria Municipal de Urbanismo, o que pôde depois ser confirmado através das entrevistas realizadas com os mesmos e com o próprio Prefeito, uma preocupação em resgatar elementos da regionalidade. Neste sentido, os quiosques que funcionam como bares e lanchonetes são cobertos de piaçava, material que possibilita a produção de formas onduladas e que dão plasticidade e conforto térmico ao ambiente, além de produzir, visualmente, o movimento da Cobra Grande; as quatro cabanas que servem para venda de comidas típicas possuem bancos de madeira; o *playground* com equipamentos de lazer para crianças, o escorregador e as três gangorras, foram inspirados nos brinquedos de miriti, integrante importante da cultura local.

A segunda etapa do projeto Ver-o-Rio corresponde à área localizada entre a empresa SANAVE e a Travessa Soares Carneiro. Neste é possível verificar a presença de diversos equipamentos urbanos, como uma guarita da guarda municipal – prédio em que funciona também um caixa eletrônico do Banco do Brasil –, um trapiche que recebe embarcações para passeio tanto pela baía quanto pela porção insular. Além disso, é possível observar a construção de um muro de arrimo que, depois de aterrado, deu origem a uma área com diversos bancos para contemplação do rio e para o convívio dos usuários. Deve-se ressaltar ainda que foi nessa etapa que se decidiu, através do Congresso da Cidade²⁶ de 2002, pela

²⁶ Refere-se ao instrumento de planejamento e controle social do município de Belém que substituiu o Orçamento Participativo (RODRIGUES, 2004). Para Belém (2001) trata-se de um modo de governar com participação popular, é um processo de mobilização social, de mudança cultural onde a vida da cidade passa a ser definida por sua população, constitui-se em um espaço público não estatal de planejamento urbano. De acordo com Rodrigues e Novaes (2004), trata-se de um espaço que promove uma ruptura na forma de planejar a cidade e que contribui para construção de uma nova cultura política. O Congresso da Cidade começou a funcionar em 2001 quando foi introduzido diversos eventos, ao longo do ano, nos diversos Distritos Administrativos da cidade e em setores da sociedade civil. Seu objetivo não é somente a discussão dos recursos para os distritos ou microrregiões, tem a intenção de funcionar como um grande “guarda chuva” para as discussões políticas sobre as questões urbanas, sejam elas econômicas, políticas, sociais, ambientais ou culturais (RODRIGUES, 2004).

construção do Memorial dos Povos Indígenas (Foto 18), um projeto idealizado pelo arquiteto João Castro Filho, com a finalidade de acolher as manifestações culturais e resgatar as contribuições históricas dos povos indígenas para cidade de Belém e para Amazônia.

Foto 18: Memorial Dos Povos Indígenas



Fonte: Márcio Douglas B. Amaral, março de 2005.

Nota: O discurso da Prefeitura é o de que através dessa intervenção se está buscando reforçar as manifestações culturais e resgatar um compromisso histórico da cidade de Belém para com os povos indígenas. A forma e o material utilizado fazem referência a maloca e a arquitetura indígena. Deve-se ressaltar, porém, que se trata de mais um simulacro, pois é um espaço abstrato, que não está colado às práticas cotidianas desses povos, ou seja, ao seu espaço concreto, usado.

Conforme se pode verificar através dessa fotografia, o Memorial dos Povos Indígenas, é uma estrutura construída em madeira de lei e na forma de uma grande maloca de 284 metros quadrados, com anfiteatro coberto em madeira e situado no meio de um lago.

Além desse Memorial, existia a intenção por parte da Prefeitura em construir um outro em homenagem aos povos negros e afros-descendentes, o Memorial dos Povos Afrodescendentes, orçado em 1.099.016,92 e que chegou a ter início, mas não foi concluído, conforme se constatou em pesquisa de campo realizada em março de 2005.

A terceira etapa do complexo do Ver-o-Rio, segundo Santos (2002), consistiu na continuidade física das obras da primeira etapa, incidindo basicamente na construção de um trapiche linear paralelo ao continente com aproximadamente 100 metros de extensão. Esse trapiche funciona como espaço de contemplação da baía de Guajará e como local de pesca de linha. A integração do mesmo à primeira etapa do projeto foi possível através da construção de uma ponte de madeira, ligando-os.

Nessa terceira etapa pode-se observar ainda, a construção de um lago de aproximadamente 3.369 metros quadrados que tem por finalidade a realização de passeios de canoas para crianças. De acordo com Santos (2002), havia a preocupação, por parte dos arquitetos da SEURB, em construir uma pequena ilha paisagisticamente tratada. O que se constatou em pesquisa de campo, foi que essa ilha não foi implantada da forma como se previu, mas no meio do lago foi construído o Memorial dos Povos Indígenas, conforme mostrado acima, e no seu entorno houve a construção de uma pequena praça com espaços de convivência, bancos de cimento e arborização.

Antes de finalizar a descrição dessa terceira etapa, deve-se ressaltar que uma das embarcações presentes na área do projeto (Foto 19), referente aos antigos quintais das empresas de navegação SOUZAMAR e de comércio BELÉM IMPORTADOS, foi transformada em um restaurante na beira da orla do projeto Ve-o-Rio. Para Santos (2002) essa atitude, além de reforçar a dinâmica de apropriação privada da orla de Belém, mostra

como uma empresa capitalista é capaz de se adaptar às mudanças e se metamorfosear para fazer uso da nova funcionalidade do espaço.

Foto 19: Barco Restaurante no Ver-o-Rio



Fonte: Márcio Douglas B. Amaral, março de 2005.

Nota: Um antigo barco da empresa Souzamar, localizada na área, que foi transformado em um restaurante a beira da baía de Guajará com o intuito de se aproveitar da centralidade espacial proporcionada pela implantação do projeto Ver-o-Rio. Ressalta-se a capacidade que a iniciativa privada tem de se metamorfosear para obter benefícios.

A quarta etapa do projeto Ver-o-Rio tinha a intenção de promover o acesso da Trav. Dom Pedro I à Av. Ruy Barata, que seria prolongada, e construir um Centro Internacional de Convenções. Para isso, deveria haver a abertura do final da Trav. Dom Pedro I, transformada em quintal, ou como diz Santos (2002), rua particular da empresa SANAVE para que seus caminhões possam chegar até suas balsas e promover o transporte rodo-fluvial de cargas.

O Centro Internacional de Convenções teria uma área de 46.000 metros quadrados, com a presença de moderno espaço público para o desenvolvimento de atividades culturais, comerciais e de lazer e com localização privilegiada na orla da Baía de Guajará, entre a Praça Ver-o-Rio e o igarapé Jacaré, mais precisamente na altura da Av. Ruy Barata com Soares Carneiro, no bairro do Umarizal (BELÉM, 2000). De acordo com Belém (2000), trata-se de um projeto marcado por uma arquitetura “anfíbia”, onde prevalece o arrojo das tendências de vanguarda de caráter universal associado ao simbolismo regional.

De acordo com Santos (2002), essa quarta etapa é de fundamental importância para a conclusão do projeto Ver-o-Rio, pois é através dela que se fará a interligação e complementação de todas as outras etapas do projeto. No entanto, para que essa etapa seja implantada, há a necessidade da colaboração das empresas privadas localizadas na área, uma madeireira SOUZAMAR, uma loja de importados BELÉM IMPORTADOS e uma empresa de transponte rodo-fluvial SANAVE; sendo que em algumas áreas, antes ocupadas pelas duas primeiras empresas, já foram implantadas partes do projeto Ver-o-Rio. Contudo, na área ocupada pela empresa SANAVE a Prefeitura não conseguiu negociar e relutou por pelo menos oito anos na justiça sem obter resultados favoráveis. Sobre esse litígio com a SANAVE e a postura da justiça e do Governo do Estado diante do caso, assim se manifestou o prefeito Edmilson Rodrigues em entrevista ao autor:

Para dar um exemplo do que foi uma grande pedra, digamos assim, na possibilidade de nós avançarmos no projeto Ver-o-rio, que é a SANAVE, é uma empresa que hoje de forma totalmente irracional até do ponto de vista de uma empresa moderna, mantém pelo menos quatro portos, em pontos diferentes da orla de Belém [...].

[...] De modo que um juiz comumente expede liminares em favor do setor privado, contra um projeto de interesse social e de interesse público,

não é. Ao mesmo tempo, quando nós conseguimos uma liminar para derrubar um muro que na verdade está construído em plena rua, na rua Dom Pedro em Belém, a SANAVE em poucas horas conseguiu em Brasília que um ministro do Superior Tribunal de Justiça, que é um País onde os ministros alegam ter pouco tempo pra decidir sobre coisas muito importantes, o ministro achou que a coisa mais importante da vida dele naquele momento era em poucas horas responder à uma demanda de um empresário, que está ilegalmente ocupando uma área pública. Então veja só, antes que a justiça federal, um dos órgãos supremos da justiça do Brasil se manifestar em favor do empresário numa linha privatista, o Governo do Estado liberou a sua polícia pra impedir a derrubada do muro, portanto, impedir que houvesse um fato consumado em favor da cidade, em favor do povo (RODRIGUES, 2005, p. 03).

Quadro 03: Revitalização do Projeto Ver-O-Rio

Etapa	Fase	Principais Equipamentos Coletivos Existentes	Áreas (M ²)	Custos (R\$)	Situação da Obra
1 ^a		Av. Ruy Barata; Praça Ver-o-Rio com 04 quiosques de comida e lances, dois bares, um palco para <i>shows</i> , <i>playground</i> infantil, rampa da Panair, área com parapeito para contemplação da baía (local do antigo mareógrafo), posto da guarda municipal com banheiro público.			Concluída
2 ^a		Memorial dos Povos Indígenas e dos Povos Negros, guarrita da guarda municipal, bancos para contemplação do rio e praça para convívio.			Concluída
3 ^a	1 ^a	Ponte que liga à 1 ^a etapa; trapiche (<i>decker</i>) paralelo à baía; lago; duas áreas de convivência com tratamento paisagístico, bancos de cimento, lixeiras, busto do poeta Ruy Barata, quadra poliesportiva de areia, continuação de um pequeno trecho da Av. Ruy Barata (Beira Rio).			Concluída
	2 ^a	Área de convivência com bancos e passeios, continuação			Concluída

		do trapiche paralelo à baía e à Av. Ruy Barata.			
4 ^a		Desobstrução da Trav. Dom Pedro I, construção do Centro de Convenções			Inconclusa
TOTAL					

Fonte: Belém (2000); Santos (2002); Trabalho de Campo, 2004.

3.2.2. O Planejamento e a Gestão no Complexo do Ver-o-Peso e no Projeto Ver-o-Rio

A hipótese levantada no presente trabalho é que o modelo de gestão e planejamento urbanos relacionado às intervenções realizadas pela Prefeitura Municipal de Belém na orla fluvial, mais especificamente, o projeto Ver-o-Rio e o complexo do Ver-o-Peso, é a “*gestão participativa*”. Para verificar se tal hipótese é verdadeira tomou-se como ponto de partida para análise os instrumentos teórico-metodológicos propostos por Souza (2002) para identificar tipologias de gestão e planejamento urbanos, conforme discutido no primeiro capítulo deste trabalho e ao longo do terceiro.

A partir das duas intervenções realizadas na orla central de Belém pela prefeitura – projeto Ver-o-Rio e complexo Ver-o-Peso – é possível dizer que o principal objetivo ou a idéia-força central a ser perseguida pelo poder público é a justiça social, fundamentada na radicalização da democracia, na participação popular e na inversão de prioridades. Nas palavras de Rodrigues e Novaes²⁷:

A produção social de uma nova cultura política, onde o povo desempenhe o papel de protagonista, deve ser um objetivo central de governos que têm compromisso com a transformação social: a construção

²⁷ Edmilson Brito Rodrigues é ex-prefeito da cidade de Belém pela Frente Belém Popular, uma coligação dos partidos de esquerda (PT, PSB, PC do B, PPS e PSTU). Já Jurandir Santos de Novaes foi secretária de coordenação geral do planejamento e gestão do município de Belém, nesse período da gestão do “Governo do Povo”.

de novos valores baseados no ideal de um mundo novo; de relações novas entre homens e mulheres que se expressem na associação democrática e livre, na solidariedade, na fraternidade, no amor (RODRIGUES; NOVAES, 2004, p. 37).

O objetivo principal ou a *idéia-força central* do planejamento e da gestão urbana desenvolvida pela Prefeitura de Belém, a partir das intervenções realizadas no projeto Ver-o-Rio e no complexo Ver-o-Peso, pode ser mais bem entendido quando se considera os instrumentos normativos de intervenção no espaço de que se ampara a gestão e o planejamento urbanos municipais. Estes instrumentos, a exemplo do Plano Diretor Urbano (PDU), da Lei Complementar de Controle Urbanístico (LCCU), da Lei Orgânica Municipal, entre outros, estabelecem como diretriz básica para a orla fluvial de Belém a recuperação da capacidade de vê-la e de utilizá-la pelo cidadão, “resgatando, simbolicamente, as origens ribeirinhas de Belém” (BELÉM, 1993). Neste sentido, a cidade passa a ser concebida, além de sua dimensão material, em sua dimensão cultural.

Nas duas intervenções, Ver-o-Peso e Ver-o-Rio, é possível observar a preocupação da prefeitura em colocar em prática uma concepção de gestão e planejamento urbanos de caráter participativo. No Ver-o-Peso, a busca pela justiça social se fez através da requalificação do espaço, em que se priorizou não apenas a dimensão física ou estética do empreendimento, mas também a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores da área. No mercado de ferro, também conhecido como mercado de peixe, pode-se verificar que a revitalização buscou melhorias, tanto nos aspectos externos, nova cor – recuperação das paredes de vidros – quanto internos – adequação da venda do peixe à legislação, higiene, melhoria na infra-estrutura (BELÉM, 2004).

Também na Feira do Ver-o-Peso é notória a preocupação do poder público municipal com os aspectos sociais e infra-estruturais. Conforme se verifica nas palavras do

ex-secretário de urbanismo de Belém, José Rayol, existe um cuidado em fazer um mapeamento das pessoas que dependem direta e indiretamente das barracas, para que a intervenção não venha de encontro à sobrevivência dos feirantes e não reduza os postos de trabalho existentes:

Atrás de cada barraca há duas pessoas, e normalmente uma barraca sustenta uma família, com uma média de cinco pessoas, então você tem mais de 10 mil pessoas que dependem do Ver-o-Peso. Além disso, ele tem uma importância simbólica para a cidade, 30% das linhas de ônibus passam por lá, alguns sem necessidade, mas historicamente é considerada uma estrutura radial (RAYOL apud SPINA, 2005, p.05).

Ainda no Complexo Ver-o-Peso, na Praça do Pescador, tem-se o objetivo de fazer da praça não somente um espaço de diversão ou de atração turística, mas também de inclusão social, conforme discutido na apresentação das intervenções, pois foi a partir de sua construção que muitas famílias foram inseridas numa cooperativa de trabalhadores que utiliza economicamente a área depois de terem recebido treinamento e financiamento da Prefeitura para desenvolver tal atividade.

No Ver-o-Rio não é muito diferente. A Prefeitura fez a concessão de uso da área para famílias de trabalhadores que tinham seus filhos inseridos no Programa Bolsa Escola, mas com término de dois anos, período de vigência do programa, aos poucos foram sendo incluídos em programas de geração de trabalho e renda do poder público municipal, a exemplo da cooperativa do Ver-o-Rio, conforme explicou Rayol:

O que nós procuramos fazer aqui? Nós procuramos criar espaços e garantir pontos significativos, que nós chamamos de acessibilidade cultural, quando você coloca acessibilidade à informática, a saúde, a classe mais alta não é contra isso, mas a acessibilidade territorial. [...] as pessoas que comercializam não estão lá para enriquecer, mas eles eram pais de alunos que tinham deixado o Programa Bolsa Escola e se

procurou garantir a sua permanência em programas sociais (José Rayol, secretário de urbanismo do período, 14/02/2004).

Como destacaram Trindade Jr; Amaral e Santos (2003), a Prefeitura de Belém buscou fazer uma parceria com a sociedade que priorizasse a formação de novos e pequenos empreendimentos com base na solidariedade e na identidade ocupacional, de modo a constituir cooperativas de trabalhadores e empreendedores que atuaram na comercialização de comidas e bebidas, em quiosques criados pelo poder público para essa finalidade e na exploração de estacionamentos produzidos em espaços públicos. Nas palavras daqueles autores:

O incentivo às cooperativas de geração de emprego e renda são colocados como uma forma de controle social dos investimentos públicos e, por isso mesmo, devem merecer não só maiores incentivos como também maiores projeções associadas aos projetos urbanísticos. Nesse sentido, os espaços públicos da orla da cidade que permitam o uso público, mas que incrementem a geração de empregos e renda, são estabelecidos como marcas de uma forma de gestão que busca se contrapor a uma outra lógica competitiva, mas que também está voltada para o incremento turístico, a exemplo do que aconteceu em espaços revitalizados na orla fluvial de Belém (TRINDADE JR; AMARAL; SANTOS, 2003, p. 21).

Nas duas intervenções realizadas pela Prefeitura na orla de Belém, pode-se verificar que existe toda uma preocupação com a filiação estética, principalmente, no que tange a demarcar um estilo regionalista, ainda que articulado com uma representação determinada e até mesmo normatizada sobre a região. Busca-se associar a arquitetura e o paisagismo simples, a elementos arquitetônicos tradicionalmente vistos como amazônicos. Como demonstraram Trindade Jr; Amaral e Santos:

São exemplos desses apelos regionalistas, o tipo de paisagismo e o ajardinamento presente na Praça do Pescador, integrante do Complexo Ver-o-Peso, na qual se visualiza a canoa, de uso típico do caboclo amazônico, o “canteiro do tacacá”, onde se fazem presentes plantas que integram os ingredientes dessa típica bebida da população amazônica (TRINDADE JR; AMARAL; SANTOS, 2003, p. 15).

No Ver-o-Rio todos os detalhes da obra foram direcionados a esse caráter regionalista, conforme mostrado ao longo deste capítulo: a cobertura dos quiosques foi feita de piaçava e imita o movimento da cobra grande; as calçadas têm a presença de desenhos marajoaras; a rua leva o nome do grande poeta Rui Barata; os equipamentos de lazer para as crianças foram inspirados nos brinquedos de miriti; os trapiches (Foto 21) fazem referência aos existentes na arquitetura informal da região amazônica.

Deve-se ressaltar também que existe uma intenção, por parte das duas intervenções em questão, em produzir uma modernização da cidade, mas sem perder de vista o resgate das suas origens ribeirinhas, a dimensão regionalista. Trata-se daquilo que foi definido como sendo uma arquitetura anfíbia: “o projeto é marcado por uma arquitetura ‘anfíbia’, onde prevalece o arrojo das tendências de vanguarda de caráter universal associado ao simbolismo regional” (BELÉM, 2005b, p. 02).

A hipótese de que a perspectiva de planejamento e gestão urbana adotada pela Prefeitura de Belém seja a participativo não pode ser confirmada, no que se refere ao critério filiação estética. Esta, no modelo participativo, apresenta uma tendência a ser desimportante, como demonstrou Souza (2002), porém não foi isto que se verificou concretamente nas intervenções realizadas pela Prefeitura em Belém. Ao contrário, existe toda uma preocupação do poder público com a estética, no sentido de produzir uma cidade moderna, mas sem perder de vista a dimensão de uma estética regionalista.

Foto 20: Trapiche do Ver-o-Rio



Fonte: Márcio Douglas B. Amaral, março de 2005.

Nota: O trapiche é um modelo de construção tipicamente ribeirinha, existindo ao longo de toda a orla fluvial de Belém desde os primórdios. No Ver-o-Rio, ele foi adaptado para que a população possa, além de poder contemplar o rio, pescar, namorar, conversar.

Outro elemento apontado por Souza (2002) como importante na definição da perspectiva de gestão e planejamento urbanos é o *escopo*. Este, nas intervenções realizadas pela Prefeitura de Belém, denota uma tendência ao modelo não estritamente físico-territorial, na medida em que as obras produzidas primam pela requalificação física e social dos ambientes. Nas palavras de Edmilson Rodrigues:

De modo que, esse objetivo estratégico de abrir a orla de Belém como parte digamos assim, de um objetivo maior que é o desenvolvimento da cidade numa perspectiva não só econômica, mas social, cultural, isso acabou enfrentando dificuldades (Edmilson Rodrigues, ex-prefeito do município de em Belém, 23/03/2005).

No Ver-o-Rio, por exemplo, buscou-se resgatar a dimensão social, através de uma política de geração de trabalho e renda para famílias que os filhos recebiam a bolsa escola; e a dimensão cultural, por meio da produção do memorial dos povos indígenas, que além de afirmar o papel histórico dos mesmos na cidade e na Amazônia, funciona como espaço para expressão das suas manifestações culturais.

Quanto ao Ver-o-Peso, pode-se dizer que a intervenção foi bastante similar a do Ver-o-Rio. Buscou-se considerar além da dimensão física do espaço, como já se afirmou neste trabalho, através da reforma da feira, do mercado de peixe, da praça do relógio, do calçamento da av. Portugal e da doca do ver-o-peso, dos quiosques e da feira do Açaí, a dimensão social do espaço, por meio de investimentos em cursos de capacitação para os feirantes, a exemplo dos cursos de relações inter-pessoais, de marketing e de língua estrangeira, na criação da cooperativa de trabalhadores do estacionamento da praça do Pescador (BELÉM, 2004).

Esse escopo de caráter não estritamente físico-territorial identificado nas intervenções urbanas realizadas pela Prefeitura de Belém demarca uma preocupação dessa esfera de governo em adotar mecanismos de gestão e planejamento mais avançados e preocupados com a dimensão não apenas física, mas também social dos empreendimentos. Dessa forma, pode-se dizer que o escopo adotado pela Prefeitura de Belém apresenta, explicitamente, várias semelhanças com o modelo de planejamento e gestão participativa analisado por Souza (2002), isto é, de natureza social abrangente e não restrito à dimensão física das intervenções.

Essa preocupação maior da gestão e do planejamento urbano com modelos que não se restringem ao aspecto puramente físico-territorial dos empreendimentos, pode estar

relacionado à formação de equipes técnicas interdisciplinares e, portanto, mais sensíveis às questões sociais, culturais, políticas, econômicas e estéticas. Dessa forma, é que o *grau de interdisciplinaridade* torna-se elemento fundamental nos modelos mais avançados de gestão e planejamento urbanos da atualidade.

O que se pôde observar a partir das experiências do Ver-o-Rio e do Ver-o-Peso, foi a presença de profissionais ligados, essencialmente, a arquitetura, ao urbanismo e a engenharia civil. Ainda que no plano da concepção exista uma preocupação em formar equipes de caráter interdisciplinar, isto somente ocorreu de fato em experiências pontuais como, por exemplo, a da Bacia do Tucunduba, que além de arquitetos e urbanistas teve a presença de profissionais da área sócio-econômica, como se pode observar na fala de Edmilson Rodrigues:

Todos os projetos que foram estruturantes na cidade tiveram, eu posso falar no termo parceira, realmente. Você pega, vou dar alguns exemplos, os projetos de Icoaraci e Mosqueiro foram poucos realizados por equipes técnicas, digamos assim, mais ligados à prefeitura, mas o Ver-o-Peso já envolveu técnicos do IPHAN, posto que é tombado pelo patrimônio nacional não é, no seu entorno tem vários monumentos tombados, então foi inevitável que o IPHAN participasse. Tentamos a participação dos órgãos do Estado, foi difícil pela relação tensa em termos políticos, mas a Universidade Federal teve um papel, tanto para debater economia solidária, como projetos de arquitetura propriamente dito, o escritório de arquitetura da Universidade teve papel importante. Os vários departamentos na área do sócio-econômico teve (sic) um papel importante em vários projetos não é, vou te dar um exemplo de Projeto Tucunduba para dar um exemplo, que é um rio urbano né, houve a necessidade de estudos geofísicos, nós tivemos, por exemplo, o Júlio Alencar que é do departamento, do curso de Engenharia da UFPA, cumprindo um papel importante né, tivemos também o Imbiriba desenvolvendo o projeto em si de drenagem do rio, tanto lá quanto no projeto de esgotamento sanitário de Mosqueiro teve vários técnicos da universidade participando (Edmilson Rodrigues, ex-prefeito do município de Belém, 23/03/2005).

O Ver-o-Rio foi um projeto desenvolvido pelos técnicos da própria Prefeitura Municipal de Belém, através da SEURB. Trata-se, portanto, de um projeto elaborado, fundamentalmente, por arquitetos e urbanistas, mesmo que tenha existido uma consulta à sociedade nas assembléias do Congresso da Cidade e que algumas modificações tenham decorrido da mesma, conforme se verifica na fala de Edmilson Rodrigues:

Outros projetos foram feitos por equipes internas da prefeitura, é o caso do Ver-o-Rio, por muitos arquitetos, inclusive eu, e sempre reunindo com a comunidade, buscando ouvir a comunidade, mas não só ouvir, buscando realmente incentivar a comunidade a atuar como protagonistas nos projetos. (Edmilson Rodrigues, ex-prefeito do município de em Belém, 23/03/2005).

O Ver-o-Peso, apesar de ter sido uma obra de autoria de um escritório de engenharia e arquitetura do Rio de Janeiro, do arquiteto Flávio Ferreira, teve em sua execução a participação de equipes interdisciplinares, tais como, da secretaria de urbanismo (SEURB), da secretaria de economia (SECON), da secretaria de turismo (BELEMTUR), da secretaria de saneamento (SESAN), da companhia de transporte (CTBEL), da fundação de cultura (FUMBEL) e da fundação de áreas verdes (FUNVERDE).

Ainda sobre o grau de interdisciplinaridade dos projetos desenvolvidos pela Prefeitura, assim se posiciona a arquiteta e técnica do PRÓ-BELÉM e da SEURB:

Basicamente são técnicos da PMB, a maioria são arquitetos até por uma demanda dos órgãos, quando a gente chama pra uma coisa ligada a cidade, a urbanismo, então direcionam pra formar a equipe arquitetos, engenheiros, economistas, tem geógrafo também, e tem pessoas também de vários órgãos mas são todos arquitetos, tem do SESAN, SEURB (Alice da Silva Rodrigues Rosas, arquiteta e técnica do PRÓ-BELÉM e da SEURB, 14/02/2004).

Como se pode observar, na fala da arquiteta Alice da Silva Rodrigues Rosas, existe uma ênfase na profissão do arquiteto/urbanista, pois sua presença é muito grande, em secretarias, fundações e companhias da Prefeitura de Belém, o que denota a idéia de que a capacidade de interpretar e intervir na realidade urbana seja uma especificidade desse profissional, o que acaba contribuindo para formação de equipes técnicas com baixo grau de interdisciplinaridade.

Essa postura do governo municipal de não investir tanto em equipes interdisciplinares acaba se apresentando como um paradoxo dentro da sua gestão que se pretende, pelo menos ao nível do discurso, progressista (participativa). Ora, o que se tem observado na conjuntura atual em termos de planejamento e gestão urbana avançada ou progressista é uma tendência a formação de equipes com alto grau de interdisciplinaridade. Souza (2002) chega a dizer que uma postura, realmente, radical em termos de planejamento e gestão urbana deveria ousar assumir uma perspectiva transdisciplinar ou mesmo adisciplinar como pretende a proposta autonomista.

A permeabilidade em face da realidade é outro critério que Souza (2002) propõe para identificar a gestão e o planejamento urbanos. O que se verificou a partir da análise da metodologia utilizada nas intervenções realizadas na orla, foi que existe uma intencionalidade do poder público em promover um diálogo constante entre a teoria e a realidade empírica. No caso do Ver-o-Peso, essa dialética torna-se explícita quando se observa que o projeto vencedor do concurso não pôde ser implementado de forma autoritária, isto é, sem antes interagir com feirantes, taxistas, lojistas, balanceiros de peixe, no sentido de conhecer às suas demandas e, assim, promover uma intervenção mais comprometida com o cotidiano desses grupos sociais.

Como se pode verificar, por exemplo, na descrição da metodologia adotada para restauração dos monumentos metálicos do Ver-o-Peso, houve vários momentos de pesquisa científica, antes de promover qualquer intervenção: 1) levantamento de dados e uma pesquisa de campo, no sentido de identificar a época de construção, as características construtivas, as possibilidades de erros, os materiais utilizados, os usos e as intervenções anteriores; 2) levantamento cadastral para saber com precisão o estado atual dos imóveis; 3) análise das condições ambientais em que a obra se encontra, pluviosidade, umidade do ar, proximidade do rio, temperatura, presença de material biológico, tipo de uso; 4) amostra dos materiais utilizados na construção para identificar a composição e os tipos de oxidações nos metais; 5) testes de laboratório para identificar a composição química dos materiais; 6) diagnóstico da realidade:

De posse dos dados acima, passamos à etapa de diagnóstico onde se faz o cruzamento dos dados qualitativos e quantitativos, a finalidade dessas etapas é determinar a origem dos processos de degradação. Deve-se atacar primeiramente a causa geradora, cessada a fonte do problema pode-se então executar a obra de conservação (BELÉM, 1998, p. 08).

Antes de discutir a permeabilidade em face da realidade, a partir do Ver-o-Rio é preciso considerar o Plano de Reestruturação da Orla de Belém, o PRÓ-BELÉM, pois foi a partir dele que se elaborou um diagnóstico global e se pensou diretrizes e propostas de intervenção na orla de Belém. O PRÓ-BELÉM é um documento que visa promover intervenções pontuais ao longo de toda a orla, no sentido de resgatar espaços de caráter coletivos a exemplo do programa “Urbanização Ver-o-Rio” (BELÉM, 2000).

O projeto Ver-o-Rio não surgiu, então, sem um prévio estudo sobre a área e sua caracterização sócio-espacial. Assim, pode-se dizer que o Ver-o-Rio faz parte do setor 05

da orla de Belém, área que se caracteriza pela presença de atividades de grande porte, tais como, indústrias, transportadoras, comércio varejista, além do uso residencial e de comércio de pequeno porte (BELÉM, 2000; SANTOS, 2002). A implantação do Ver-o-Rio tratou-se, na verdade, de um projeto que buscou dialogar com a realidade sócio-espacial da área de sua implementação, de modo a considerar tanto suas condições físico-territoriais, quanto sociais, os interesses divergentes, a sabedoria popular, as condições infra-estruturais etc. Nas palavras de Edmilson Rodrigues:

Então todos os projetos, a orla de Icoaraci teve a sabedoria técnica daqueles nossos arquitetos, urbanistas e demais técnicos que efetivamente tiveram a oportunidade de estudar universidade, e devem prestar o seu conhecimento como retorno a sociedade, no entanto, jamais sentados no escritório, de forma autoritária para conceber o que é um projeto de orla pra cidade. Então, os arquitetos foram chamados a conversar com comerciantes, com os moradores, nas assembleias populares, com reuniões menores ou maiores, de modo que, o projeto de Icoaraci, como de Mosqueiro, foi também resultado da participação popular (Edmilson Rodrigues, ex-prefeito do município de Belém, 23/03/2005).

O grau de abertura para com a participação popular é o principal critério utilizado por Souza (2002) para definir a efetividade de um governo de caráter democrático, pois demonstra até que ponto a sociedade está envolvida com a tomada de decisões sobre o seu destino (autonomia). Para ele é necessário distinguir três tipos de situações: as de não-participação, (coerção e manipulação) as de graus de pseudoparticipação (informação, consulta e cooptação) e as de graus de participação autêntica (parceria, delegação de poder e autogestão).

A partir das intervenções realizadas no complexo Ver-o-Peso e no projeto Ver-o-Rio, pode-se dizer que a participação da população na gestão apresenta uma tendência à participação autêntica. Não por seu aspecto mais imediato – a participação dos cidadãos no

processo de elaboração e execução do orçamento municipal, através do Orçamento Participativo (OP) e na discussão das diretrizes e prioridades para o planejamento e gestão urbana da cidade –, mas, sobretudo, pela consolidação de mecanismos de participação popular, como o “Congresso da Cidade”. Este parece ser um elemento fundamental para se compreender o aspecto progressista, assim como os avanços alcançados por este modelo de gestão. Nas palavras de Rodrigues:

O Congresso da Cidade passa a vigorar dentro de um novo padrão, a partir de 2001, quando da introdução de vários eventos públicos distribuídos ao longo do ano, nos diversos Distritos Administrativos, bem como em diversos setores da sociedade civil. Portanto, ele ganha *status* de processo, isto é, não mais apenas se discutindo recursos específicos para cada distrito ou microrregião, e sim, um espaço que se propõe acolher como um grande “guarda chuva” debates políticos sobre todas as questões da cidade, sejam elas de ordem econômica, política, social, ambiental, cultural, dentre outras (RODRIGUES, 2004, p. 53).

As alterações e/ou aprimoramento das experiências do OP em Belém determinaram um novo tipo de gestão à cidade, bem como mudanças concernentes à relação estabelecida entre governo e sociedade civil. O Congresso da Cidade propõe uma dinâmica diferenciada, no que diz respeito à participação popular e gestão da cidade, que vai além dos modelos anteriores, pois se caracteriza por trazer uma proposta de inclusão de variados segmentos sociais na discussão das políticas municipais (RODRIGUES, 2004, p. 54).

O que se pode perceber a partir da análise de Rodrigues (2004) é uma preocupação da gestão e do planejamento, em não tolerar formas de pseudoparticipação. O Congresso da Cidade tem como objetivo transformar-se num espaço permanente de participação popular no planejamento da cidade e no acompanhamento da execução do plano definido coletivamente. Sua idéia principal é instaurar um modelo de gestão e planejamento capaz de levar o sujeito a pensar a cidade de forma articulação, como totalidade, e não apenas

como fragmento, a partir de seu interesse específico (Rodrigues, 2004; Rodrigues; Novaes, 2004).

O Congresso da Cidade também não anulou o Orçamento Participativo, mas promoveu uma alteração significativa em seu desenho institucional como vinha sendo desenvolvido. De acordo com Rodrigues (2002), o Orçamento Participativo demonstrou claramente seus limites e, mesmo que seja radicalizado, como ocorreu com o Orçamento Participativo da juventude, ele inviabiliza o debate estratégico global capaz de articular questões localizadas com aquelas de dimensões internacionais, referentes ao modelo produtivo. Em outro trabalho por ele realizado (RODRIGUES; NOVAES, 2004), é possível verificar essa mesma idéia de que o Orçamento Participativo é bastante limitado no que se refere ao pensamento de planos mais globais e articulados para a cidade.

Constatou enormes limitações da experiência de planejamento participativo centrado exclusivamente na elaboração do orçamento da cidade - O Orçamento Participativo – OP. Dessa forma, o Congresso da Cidade pretende significar um passo além do Orçamento Participativo, uma negação dialética que ao negá-lo, apropria-se de suas positivities e supera-o qualitativamente (RODRIGUES; NOVAES, 2004, p. 38).

Trata-se de construir uma nova cultura política da cidade, através da criação de um espaço público não-estatal, de planejamento e de controle do Estado, mas que seja sugerida, incentivada e financiada pelo governo municipal. O Congresso da Cidade buscou ajudar a sociedade a assumir sua autonomia e seu protagonismo, de maneira que ao promover um controle social do Estado e ao criar espaços de tomada de decisões, o poder público acabava desenvolvendo uma cultura participativa na cidade. Conforme enfatizaram Rodrigues e Novaes:

A experiência do “Congresso da Cidade”⁵ - planejamento socialmente construído, tem, através da criação de espaços de debates estratégicos, decisão política e controle popular das ações do governo e de todo o aparelho de Estado, principalmente na esfera municipal, ajudado na construção de uma esfera pública autônoma em relação ao Estado, porém sugerida, incentivada e financiada pelo governo municipal (RODRIGUES; NOVAES, 2004, p. 38).

O processo de revitalização do Ver-o-Peso teve como um de seus fundamentos a adoção de uma metodologia participativa, em que todos os agentes envolvidos pudessem participar de forma continuada de todas as decisões. O primeiro momento da participação ocorreu quando a assembléia popular decidiu sobre a revitalização da área, através do Orçamento Participativo e envolvendo praticamente todas as secretarias do governo (SPINA, 2005). O segundo, referiu-se à acessibilidade do público, durante todo o processo de implementação, a todas as informações tanto do projeto quanto da obra, conforme já mostrado durante a caracterização do projeto. O terceiro, aludiu a criação de um “condomínio participativo” com funções de órgão consultivo e de um “conselho gestor”, que assume o papel de um sub-prefeitura:

A prefeitura criou um condomínio participativo que congrega todos os feirantes, os taxistas, os lojistas, os balaceiros de peixe, enfim todos os segmentos envolvidos no Ver-o-Peso. É um órgão consultivo. Qualquer decisão de grande monta a ser tomada esse condomínio é chamada a opinar.

⁵ A idéia de Congresso da Cidade, como espaço permanente de participação popular no planejamento e na execução socialmente controlada do plano definido nesse exercício de democracia participativa, surgiu por avaliar-se insuficientes outros instrumentos. Reconheceu-se a importância da adoção de métodos de planejamento restritos aos membros do governo, a fim de compatibilizar a construção dos objetivos estratégicos com a construção cotidiana do governo (VAINER, 2002). O Planejamento Estratégico Urbano, que tem Borja e Castells como ideólogos, não serve de modelo alternativo ao “padrão tecnocrático-centralizado-autoritário de planejamento. Constataram enormes limitações da experiência de planejamento participativo centrado exclusivamente na elaboração do orçamento da cidade - O Orçamento Participativo – OP. Dessa forma, o Congresso da Cidade pretendeu-se significar um passo além do Orçamento Participativo, uma negação dialética que ao negá-lo, apropriava-se de suas positivities e superava-o qualitativamente.

Também foi criado o conselho gestor do Ver-o-Peso, que é mais ou menos uma sub-prefeitura do Ver-o-Peso, onde todos os órgãos estão representados diretamente (BELÉM, 2004, p. 04).

Ainda sobre a participação popular no processo de revitalização do Ver-o-Peso, é possível afirmar que o papel do poder público foi fundamental, pois existe nele uma abertura para com a participação popular, ou seja, trabalha-se com o protagonismo da sociedade, com a democratização da gestão e do planejamento da cidade. Na afirmação Edmilson Rodrigues sobre a participação social no Ver-o-Peso:

Então eu penso que o protagonismo popular ele evita erros. Numa sociedade, principalmente da lógica do capital, você não tem como ter um planejamento que tenha um resultado, digamos, absolutamente plausível, mas na medida em que haja protagonismo popular, pelo menos reduzem, digamos assim, os problemas e efetivamente criam-se às condições para que a população se apodere da cidade (Edmilson Rodrigues, ex-prefeito do município de Belém, 23/03/2005).

A participação no Ver-o-Rio foi bastante similar a do Ver-o-Peso. A obra, além de ter sido decidida em assembléia popular, foi acompanhada de perto pela população local, inclusive por indígenas, que atuaram na decisão e fiscalização sobre o tipo de madeira que estava sendo utilizada na construção da maloca do Memorial dos Povos. Como destacou Rodrigues:

Então podemos dizer que a concepção geral, ela teve a participação, os índios, por exemplo, tiveram participação no debate no Congresso da Cidade sobre a Maloca, a maloca é um projeto da equipe a partir do professor, do arquiteto João Castro, que é premiadíssimo, reconhecido internacionalmente, no entanto, quando o projeto foi ser adaptado para o projeto ver-o-rio, o debate dos índios de várias etnias no Congresso da Cidade foi fundamental, durante o processo de construção mesmo, a madeira que estava sendo utilizada era uma madeira não muito boa, os índios presentes denunciaram e obrigaram a empreiteira a mudar o tipo de madeira para que a obra em si, que é memorial dos povos indígenas, que é uma maloca de desenho moderno, digamos assim, uma forma

inclusive não regular, no entanto, muito inspirada nas tecnologias indígenas, então os índios influenciaram na tecnologia construtiva, bem como no projeto (Edmilson Rodrigues, ex-prefeito do município de Belém, 23/03/2005).

Esse grau de abertura para com a participação autêntica da população na gestão e no planejamento permite que se conclua pela similaridade, pelo menos neste item, para com a perspectiva autonomista proposta por Souza (2002). Assim, as parcerias, a delegação de poder e autogestão, foram buscadas, constantemente, nas ações implementadas pela Prefeitura na orla. Por outro lado, não foram encontrados indícios do modelo participativo, acerca da abertura para com a participação popular no planejamento e na gestão da cidade: falta de clareza no questionamento à democracia representativa e tolerância para com formas de simples pseudoparticipação. Conforme indica Souza:

A participação popular, que deveria ser o fator-chave para o impulsionamento de uma democratização do planejamento e da gestão, foi secundarizada, como se nota ao comparar a pouquíssima atenção dispensada aos conselhos de desenvolvimento urbano em comparação com instrumentos como “solo criado”, tanto nas discussões acadêmicas quanto nos planos diretores progressistas (SOUZA, 2002, p. 161).

A atitude em face do mercado é outra variável identificada por Souza (2002) como sendo importante para identificar a concepção de gestão e de planejamento da cidade. A experiência de Belém tem demonstrado que a visão do planejamento e da gestão urbana é a de crítica radical ao mercado. O que se verifica é muito mais aquilo que Souza (2002) denominou de uma “aceitação tensa” do mercado e da lógica capitalista, ou seja, a busca pelo estabelecimento de um controle e um disciplinamento do mercado e da propriedade privada, no sentido de alcançar maior justiça social. De acordo com Rodrigues e Novaes:

A lógica do lucro transforma a cidade em mercadoria, portanto um bem apropriável por quem por ela pode pagar. Quem tem dinheiro, tem também acesso à parte mais estruturada da cidade; enquanto os trabalhadores, os oprimidos (negros, índios, desempregados, os sem instrução, etc.) vivem nos bairros desprovidos de serviços e infraestrutura, marginalizados como que expulsos dos lugares destinados aos mais ricos da urbe (RODRIGUES; NOVAES, 2004, p. 34).

Na visão desses autores não é possível compatibilizar interesses populares com os da classe dominante, sendo necessário estabelecer uma nova cultura política para a cidade, isto é, deve-se ocupar a máquina estatal e promover a sua transformação por meio da instituição de mecanismo de democracia e de protagonismo social. Nas palavras de Rodrigues e Novaes:

A experiência política e organizativa de um governo popular local deve se expressar como prática social inovadora, revolucionária. E ter a capacidade de manter viva a esperança, vivo o sonho da libertação humana, de uma sociedade feliz. Um governo de caráter democrático e popular, compromissado com o objetivo da transformação da realidade social, deve colocar as dimensões cultural e política como centrais e estratégicas, porque quando não se muda valores, não se muda nada! (RODRIGUES; NOVAES, 2004, p. 34).

Quando se analisam as intervenções realizadas pela Prefeitura na orla, principalmente no Ver-o-Rio, essa relação tensa com o mercado fica ainda mais explícita, pois foi nessa área que se estabeleceu uma verdadeira “guerra” entre o poder público e a iniciativa privada. A prefeitura tinha o interesse de construir a avenida Beira-Rio e de expandir o projeto Ver-o-Rio, no entanto foi impossibilitada devido ao fechamento de uma via pública por uma empresa privada, a SANAVE, que durante vários anos lutou e ganhou na justiça o direito de permanecer na área, fato que foi duramente criticado pelo então prefeito Edmilson Rodrigues (ver a crítica na parte do trabalho referente à caracterização do projeto Ver-o-Rio).

Deve-se ressaltar, porém, que essa atitude de crítica radical ao mercado não é compartilhada por todos dentro da gestão e do planejamento participativo em Belém. Existem técnicos da Prefeitura, como é o caso da arquiteta da SEURB e membro do PRÓ-BELÉM, Alice da Silva Rodrigues Rosas, que acredita ser necessária uma maior aproximação do poder municipal com a iniciativa privada. Na suas palavras:

Se a gente olhar ali no Ver-o-Rio, o que acontece? A gente tem ali um espaço que você pode passear simplesmente, pode ir pra fazer uma refeição, tomar uma cerveja, assistir uma exposição daqueles memoriais. Então quer dizer que ele é multifuncional, mas ainda falta um a relação dele com o entorno, a gente ainda não conseguiu criar um estímulo para as atividades privadas se instalarem naquela área. Você tem que ter toda uma estratégia de ação na cidade para que isso seja realmente visível. Não basta você fazer uma linda praça se não tiver dentro da área uma área que tenha habitação, as pessoas não tem estímulo para frequentar aquela área.

Então eu acho que faltaram ainda outras ações coordenadas incentivando aquele uso. Eu acho que o poder público e a iniciativa privada devem andar de mãos dadas, porque a iniciativa privada é que gera emprego e que atua mais maciçamente na cidade (Alice da Silva Rodrigues Rosas, arquiteta e técnica do PRÓ-BELÉM e da SEURB, 14/02/2004).

Mesmo com essa postura crítica, apresentada na fala de Edmilson Rodrigues, em relação ao mercado, foi necessário estabelecer parcerias com empresas privadas para poder viabilizar o projeto Ver-o-Rio, o que de certa forma acabou levando o poder público a relativizar a visão que tinha sobre as empresas privadas, isto é, de que é impossível compatibilizar interesses públicos e privados. Nas palavras de Edmilson Rodrigues:

Olha, na verdade, a lógica do mercado é uma lógica muito perversa, e eu penso sim, que o termo parceria ele pode ser usado, mas muito pouco pra relação entre um Estado que queira fazer um projeto de caráter popular, democrático e de empresas, porque a empresa em geral obedece a uma lógica exclusiva da nação, de riquezas, de concentração de riquezas, a sua lógica é outra. Por uma questão de justiça, é bom que se diga que houve, no entanto, de pequenas empresas ou até médias para o padrão de

Belém, iniciativas importantes. *Algumas iniciativas já citadas, empresas como OCRIM, SOUZAMAR, uma serraria que atuava ali na orla, e outras empresas que naturalmente fizeram também o seu planejamento e viram que pra elas seria positivo abrir a orla né, então contribuíram com o governo. E nesse sentido, pode-se dizer ter feito uma parceria, eu posso citar uma empresa a Sol Informática, por iniciativa própria, procurou a prefeitura, anualmente ela fazia uma campanha de mercado, de marketing, então ela oferecia computadores para seus fregueses, premiava aqueles clientes digamos assim, sorteados, e mantendo digamos assim a idéia do marketing, da lucratividade, no entanto, ela mudou de estratégia. O que ela fez, ao invés de presentear clientes, ela passou a colocar na Internet o direito a seus clientes de definirem pontos da cidade, e naqueles pontos ela enquanto empresa, iria colaborar com o poder público para fazer digamos assim, um restauro num monumento, ou uma intervenção urbanística, e algumas pequenas obras foram feitas nessa perspectiva (Edmilson Rodrigues, ex-prefeito do município de em Belém, 23/03/2005 – grifo nosso).*

Pode-se dizer que essa visão crítica em relação ao mercado acaba aproximando as intervenções realizadas pela Prefeitura na orla de Belém, do modelo de gestão e planejamento urbanos de caráter participativos, conforme analisado por Souza (2002), como sendo uma atitude de oscilação entre a crítica radical e a crítica moderada.

O *referencial político-filosófico* é mais um critério adotado por Souza (2002) para caracterizar o planejamento e a gestão urbana. Esse referencial pode ir do ultraconservadorismo, ao modelo de superação da sociedade capitalista, passando pelas visões de centro-esquerda à social democracia e ao “liberalismo de esquerda” (SOUZA, 2002).

A partir das intervenções urbanas realizadas no Ver-o-Peso e no Ver-o-Rio pode-se dizer que o referencial político-filosófico que mais se aproxima da gestão e do planejamento urbanos desenvolvido pela Prefeitura de Belém é a de um modelo de capitalismo que trabalha numa perspectiva da democracia participativa. Para Rodrigues (1999), o que se pretendeu através da gestão do Partido dos Trabalhadores, na cidade de Belém, foi construir um modo de governar que, por um lado, negasse a alternativa social-

democrata que prega a humanização do capitalismo e submete a sociedade à lógica do lucro e que, por outro, não aceite como solução um socialismo burocrático ou burocratizante das lutas sociais que mais se aproximam de um “capitalismo de Estado”. O autor se expressa da seguinte maneira sobre o referencial político-filosófico da gestão e do planejamento participativos:

Um modelo petista de governar deve ousar como forma de construção coletiva da possibilidade de um mundo novo e socialista medelado a partir das experiências de lutas e conquistas do próprio povo. Ao mesmo tempo têm o papel de influenciar na construção de uma nova consciência política e na cultura política do povo calçada nos valores de solidariedade, de amor à humanidade, de igualdade e justiça social, de liberdade de pensamento e ação (RODRIGUES, 1999, p. 33-34).

Para Rodrigues e Novaes (2004) está bastante claro que o horizonte político-filosófico da gestão e do planejamento urbanos é o “socialismo”. Ainda que considerem que não é possível a implementação de um modelo socialista a partir de um governo local, os autores mostram que se pode construir uma nova cultura política da cidade, em que as camadas populares se apropriam do aparelho de Estado no sentido de promover a transformação social, o aprimoramento de formas de democracia direta e o protagonismo social. Na expressão de Rodrigues e Novaes:

Sabe-se dos limites para a realização do sonho de uma sociedade justa, democrática, solidária e feliz se o campo de luta se restringe ao local. Porém, deve-se ousar ocupar esse espaço, com a consciência de que se não se faz socialismo a partir de um governo local, é através desse que as camadas populares podem experimentar novas formas de direção política do aparelho estatal, na perspectiva de realização de projeto transformador; podem experimentar formas participativas de democracia, aperfeiçoando e aprofundando os instrumentos de democracia direta, constituindo uma nova cultura política, uma cultura de participação protagônica e, em consequência, formas alternativas de poder, a partir de

uma lógica contra-hegemônica, lógica anti-capitalista: o poder popular (RODRIGUES; NOVAES, 2004, p. 36).

Foi esse referencial político-filosófico que serviu de base para as intervenções desempenhadas pela Prefeitura no Ver-o-Rio e no Ver-o-Peso. Em ambos buscou-se privilegiar os grupos sociais historicamente excluídos do direito a cidade, classes populares e grupos étnicos, através da geração de trabalho e renda, do empoderamento, da solidariedade, do controle social, da singularidade regional e do uso público do espaço.

Apesar de Rodrigues e Novaes (2004) afirmarem que seu referencial político-filosófico é o socialismo, é preciso ressaltar que o que se verificou, concretamente, foi uma grande aproximação com a perspectiva social-reformista analisada por Souza (2002), que entende que existe uma oscilação entre uma postura de “socialismo democrático”, alcançado pela via eleitoral e não revolucionária, e uma postura “social-democrata” com “participação” e compatível com o modelo social capitalista.

O último critério a ser considerado neste trabalho se refere ao *marketing* urbano e a imagem da cidade. Como reconheceu Edmilson Rodrigues, em entrevista concedida ao autor, o *marketing* urbano e a produção da imagem da cidade associada ao rio, foram dois elementos importantes a serem considerados pelas intervenções urbanas realizadas pela Prefeitura na orla. Segundo o discurso de Edmilson Rodrigues, não se trata de produzir uma imagem e um *marketing* urbano para a cidade que esteja descolada da realidade concreta, mas sim de pensar estratégias que considerem os aspectos da democracia, da participação social e das vivências. Nas suas palavras:

Se nós pensamos a cidade numa perspectiva totalizante, não é possível excluir dela este filão maravilhoso, que é o filão da orla, né? E é nesse sentido que, quando nós pensamos um plano de desenvolvimento

municipal e que depois foi ganhando corpo, e acabou se consolidando um plano de médio prazo, para os próximos anos até 2016, que ganhou um nome, digamos assim, de propaganda, né? Como uma espécie de marketing, mas é um plano tal, Belém quatrocentos anos. Quando nós pensamos no “Belém quatrocentos anos”, nós buscamos exatamente encetar uma, um projeto de planejamento participativo e ao mesmo tempo, que pudesse pensar a cidade numa perspectiva totalizante, totalizante tanto no que diz respeito ao território, na sua dimensão digamos, de sistema de objetos né, que inclui a orla, mas naquela, na dinâmica, digamos assim, social, cultural, econômica da cidade (Edmilson Rodrigues, ex-prefeito do município de Belém, 23/03/2005).

Ao contrário do que afirma Souza (2002), nesses modelos de planejamento e gestão urbana mais recentes (gestão estratégica de cidades e gestão participativa), a imagem e o *marketing* urbano, não são desimportantes. A experiência de Belém é bastante sintomática nesse sentido, pois, conforme se verifica nas palavras de Edmilson Rodrigues, a Prefeitura estava preocupada com a produção de uma marca para a cidade, “Belém 400 anos: o futuro já começou”, porém com o diferencial da participação e da inversão de prioridades. É claro que não se trata apenas de uma intervenção voltada ao turismo, pois a intenção é proporcionar lazer para a população da cidade, de modo que a orla é pensada como um espaço público, entendido como livre acesso à população. Nas palavras da arquiteta da SEURB e membro da equipe técnica que elaborou o PRÓ-BELÉM:

Uso público é um tipo de uso que pode ser acessível à população indistintamente, sem que para isso você tenha um poder aquisitivo x, para qualquer pessoa, é um local que a pessoa pode adentrar ter o seu lazer, utilizar aquele espaço de alguma forma, ou jogando bola, ou passeando, ou para namorar, sem que para isso tenha um custo para você utilizar aquela área.

Ou então, mesmo atividades que sejam privadas e tenham, acesso ao público em geral, um bar, um restaurante, um hotel, atividades embora privadas, mas que estimulem o uso público da orla, o acesso público (Alice da Silva Rodrigues Rosa, técnica do PRÓ-BELÉM, 14/02/2004).

Para Trindade Jr; Amaral e Santos (2003) ainda que as intervenções realizadas pela Prefeitura estejam carregadas de informações sobre a cultura regional para o habitante da cidade, muitas vezes por ele desconhecida, não fica de fora uma preocupação com o turismo, que acaba assumindo um papel relativamente central nas propostas. Nas palavras dos autores:

Ainda que nesse caso os elementos da paisagem tragam também uma carga de informação sobre a cultura regional para o próprio habitante da cidade, muitas vezes por ele desconhecida, nesse tipo de proposta de intervenção urbana, a cidade voltada para o turismo não está descartada e acaba por assumir um determinado peso enquanto projeto de “revitalização” urbana; razão pela qual os conteúdos que preenchem essas paisagens e essas formas paisagísticas e arquitetônicas estão carregadas de apelo turísticos e de *marketing* sobre a própria cidade (TRINDADE JR; AMARAL; SANTOS, 2003, p. 12).

No entendimento dos autores é preciso ousar mais nas intervenções, pois no fundo elas continuam a produzir um espaço que mantêm o acento nas questões turísticas ou de um lazer contemplativo. Assim, mesmo que a revitalização do Ver-o-Peso tenha buscado melhorar a qualidade de vida do feirante e que o Ver-o-Rio tenha possibilitado a geração de trabalho e renda a muitas famílias de trabalhadores, no fundo continua-se mantendo a lógica do turismo, da imagem simulada, pois não se promoveu intervenções em outros espaços efetivamente ribeirinhos da orla de Belém, a exemplo dos portos e feiras do Açáí, do porto do Sal, do porto e feira da Conceição, do trapiche do Ponto Certo e do porto da Palha, como destacou Silva; Malheiro e Ribeiro (2004) e também Trindade Jr; Amaral e Santos (2003), para quem:

Se de um lado a “volta” ao rio se mostra presente, o caráter dessa volta limita-se em muito à contemplação de uma paisagem negada à vida urbana como expressão de suas relações, apresentando-se mesmo como

pano de fundo para a redefinição de usos de espaços tidos como públicos. Em muito, não se trata mais da “cidade ribeirinha” de outrora, mas de uma representação desta que se concebe a partir da “importância” das águas, “a cidade das águas”, com um forte apelo de *marketing*, especialmente para fins turísticos (TRINDADE JR; AMARAL; SANTOS, 2003, p. 12).

Na verdade, as intervenções urbanas acabam funcionando como *waterfront*, revitalização de espaços degradados à beira-rio, com o objetivo de promover a atração de turistas e de investidores. Trata-se de produzir uma imagem-marca para Belém associada à abundância dos rios e das águas, de maneira que isto possa servir como mais uma peça no rol do *marketing* desenvolvido pela cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim como todo trabalho de pesquisa, principalmente, os que tem como centro de seu discurso à relação da sociedade com seu o espaço, relações sócio-espaciais, este apresenta-se inacabado. Seu objeto de estudo, concepções e práticas de planejamento e gestão urbana, longe de se esgotar com a realização da pesquisa, acabou possibilitando novas reflexões e problematizações que o limite espaço-temporal (psicológico, sociológico, financeiro etc.) não permitiu que fossem aqui enfrentadas.

Como sugere o título deste trabalho, “A Guerra das Águas: concepções e práticas de gestão urbana na orla fluvial de Belém”, uma metáfora de caráter beligerante, ou como preferem os geógrafos, um geografismo, busca-se a partir da análise das intervenções urbanas realizadas na orla de Belém, compreender as concepções de gestão e planejamento urbanos que nortearam tais intervenções, suas implicações na produção de uma nova imagem para cidade relacionada ao rio e as águas, e os possíveis conflitos de territorialidade daí decorrentes.

Na busca pela explicação dessa nova realidade da orla de Belém²⁸, elaboraram-se três grandes questões norteadoras: 1) Quais as concepções de gestão e planejamento urbanos que nortearam às intervenções realizadas na orla fluvial da cidade de Belém: Complexo Estação das Docas, Núcleo Histórico e Cultural Feliz Lusitânia, Complexo do Ver-o-Peso e Projeto Ver-o-Rio? 2) Quais as implicações dessas intervenções urbanas na produção de um novo paisagismo ou na criação de uma nova imagem para cidade de

²⁸ A nova realidade da orla de Belém são as intervenções urbanas realizadas pelo poder público municipal e estadual, no sentido de resgatar o rio como representação simbólica da cultura local e de produzir espaços “públicos” voltadas para o lazer e o turismo.

Belém? 3) Quais os possíveis conflitos de territorialidade existentes entre as concepções de gestão e planejamento urbanos e sua materialização espacial na orla da cidade de Belém?

Para responder às questões norteadoras e testar as hipóteses elaboradas, utilizou-se da proposta metodológica desenvolvida por Souza (2002) para identificar o tipo de gestão e planejamento urbanos, que considera os seguintes elementos: idéia-força central, filiação estética, escopo, grau de interdisciplinaridade, permeabilidade em face da realidade, abertura para com a participação popular, atitude em face do mercado e referencial político-filosófico, acrescida do critério *marketing* urbano e imagem da cidade.

A resposta à primeira questão exigiu que se fizesse uma incursão teórica no debate recente sobre gestão e planejamento urbano no Brasil. A intenção era apresentar as várias matrizes teórico-metodológicas da gestão e do planejamento urbanos que têm servido de fundamento para as intervenções urbanas no País no contexto atual. Dentre as concepções discutidas, no primeiro capítulo, estão os modelos: tecnocrático, estratégico, estratégico situacional, participativo e autonomista. O primeiro está fundamentado numa perspectiva físico-territorial, cujo fundamento é a modernização da cidade e associada a ela o ideário da racionalidade, do ordenamento espacial e do modernismo, ligado a arquitetos e urbanistas e sem nenhuma abertura para com a participação da sociedade. Trabalha-se com o ideário de um planejamento regulatório, identificado, na maioria das vezes, como o modelo do Estado de Bem-Estar Social ou com Estado forte, intervencionista e autoritário (SOUZA, 2002; MATUS, 1996; 1997).

O segundo, modelo estratégico ou perspectiva “mercadófila”, como prefere Souza (2002), tem como idéia-força central a modernização da cidade com o privilégio do setor empresarial e das demandas da sociedade capitalista. Apesar de Souza (2002) considerar que a questão estética é secundária e ligada ao pós-modernismo, existem autores (VAINER,

2002; ARANTES, 2002; SANCHEZ, 1997; 2003) que pensam diferente, chegando mesmo a afirmar que a preocupação estética é central nesse modelo, que, devido trabalhar dentro da lógica da competitividade urbana, tem a necessidade de produzir logomarcas e identidades para cidade com a intenção de veiculá-la através do *marketing* urbano. Sánchez (2001) (2002), por exemplo, afirma que:

Essa capacidade de as imagens urbanas projetarem códigos sobre o território e sobre a vida social está fundamentado num trabalho de produção simbólica do qual participam ativamente atores dominantes e, passivamente, a maioria dos cidadãos. Outros códigos, provenientes de atores sociais insatisfeitos com o senso comum reprodutor dos *clichês* oficiais, encontram dificuldades para ganhar espaço e expressão. Essas possibilidades e limites tornam centrais os temas de comunicação e do marketing de cidade no debate sobre a vida urbana e no desenho de cenários futuros (SANCHEZ, 2001, p. 157)

Deve-se ressaltar, ainda, que essa perspectiva tem uma visão que vai além da preocupação puramente físico-territorial, acreditando ser importante a formação de equipes técnicas interdisciplinares e estar aberto às demandas do mercado e à dinâmica neoliberal. Porém, continua não acreditando na participação popular, como o modelo tecnocrático (SOUZA, 2002).

O terceiro modelo é o Planejamento Estratégico Situacional (PES) desenvolvido por Matus (1996; 1997). Defende uma perspectiva “tecnopolítica”, em que a parceria entre Estado, empresas e sociedade civil (triângulo de governo) é fundamental para o avanço de todos. O que Matus sugere, através do PES, é que as decisões sejam refletidas e debatidas antes de serem adotadas. Propõe um pensamento sistemático e metódico, em que se explica cada uma das possibilidades, analisando suas vantagens e desvantagens, de modo a apontar objetivos a serem perseguidos. Através do planejamento busca-se submeter à vontade do

cidadão e curso dos acontecimentos, de maneira a não deixá-los às circunstâncias de um mercado ou mesmo ao gosto da improvisação (MATUS, 1996).

O quarto modelo é o participativo ou “social reformista” na denominação de Souza (2002). Esse modelo tem como centralidade a preocupação com a justiça social, fundada na inversão de prioridades, na gestão democrática da cidade, no planejamento participativa e no direito a cidade (SANTOS JR, 1995; DANIEL, 1997; BITTAR; COELHO, 1997). De acordo com Rodrigues e Novaes (1999) a perspectiva participativa tem como base:

A produção de uma nova cultura política, onde o povo desempenhe o papel de protagonista, deve ser um objetivo central de governos que têm compromisso com a transformação social: a construção de novos valores baseados no ideal de um mundo novo; de relações novas entre homens e mulheres que se expressem na associação democrática e livre, na solidariedade, na fraternidade, no amor (RODRIGUES; NOVAES, 2004, p. 37).

Esse modelo apresenta grande abertura para ações de planejamento interdisciplinares, em que possam ser envolvidos profissionais de diversas áreas do conhecimento, que sejam capazes de escutar a realidade de forma dialética e não apenas se preocupem em levar a intervenção (unidimensional). Sua maior diferença em relação aos demais modelos, inclusive o situacional, é que ele trabalha com os desníveis da realidade, tratando as classes sociais de modo diferente, considerando seus interesses, capacidades, força e história (SOUZA, 2002). Além disso, apresenta-se de forma crítica em relação ao mercado e coloca grande confiança na participação popular, chegando a acreditar que a construção de um novo socialismo pelo protagonismo social (RODRIGUES, 1999).

O modelo autonomista, sistematizado por Souza (2002) com base na filosofia de Castoriadis é vista como uma utopia, um modelo ideal de planejamento e gestão de cidades.

De acordo com Souza (2002) a idéia-força central dessa perspectiva é a autonomia individual e coletiva, fundada na decisão coletiva que ocorre através de processos participativos, como “parceria”, “delegação de poder” e “autogestão”. Seu grau de interdisciplinaridade é muito grande, apresentando-se mesmo como uma crítica ao modelo disciplinar. Sua atitude em face do mercado é fortemente crítica, pensado para além dos marcos de um modelo “civilizatório” capitalista e, propondo uma sociedade autônoma em que os fundamentos são: criação de instituições garantidoras de condições de igualdade de acesso à tomada de decisões de interesses coletivos e formação de indivíduos emancipados, conscientes e responsáveis (SOUZA, 2002).

Após esse debate teórico sobre a gestão e o planejamento urbano, sentiu-se a necessidade de mostrar como, historicamente, o mesmo se desenvolveu na cidade de Belém. Assim, fazendo uso das contribuições de Villaça (2002) que produziu uma periodização para o planejamento urbano no Brasil, e de Corrêa (1989a) que buscou fazer isto para a cidade de Belém, chegou-se à seguinte periodização para o planejamento urbano em Belém, que foram confrontados, ao longo do segundo capítulo, com as análises de Villaça (2002) para a experiência brasileira: 1º antecedentes do planejamento ou intervenções urbanas difusas, que se referiu àquelas intervenções esparsas realizadas sem um planejamento e que buscava solucionar problemas de caráter imediatistas; 2º melhoramentos e embelezamentos urbanos elitistas, que corresponde em grande medida ao período em que Antonio Lemos esteve no poder e ao aparecimento do planejamento urbano da cidade, que teve muita influência na produção do espaço na orla, basta citar a construção do porto da cidade, do necrotério, do boulevard da República, entre tantas outras obras desse período; 3º planejamento compreensivo e funcionalidade urbana, refere-se ao momento em que entra em cena os grandes planos funcionalistas para a cidade, são planos

diretores construídos por alguns técnicos/especialistas que, muitas vezes não tem nenhuma relação com o cotidiano da cidade, e que elaboram um discurso ideológico para cidade que são engavetados. Na orla de Belém esses planos se manifestaram através da intensificação de sua privatização e pelas obras de saneamento que permitiram a ocupação da área, por exemplo, o dique da Estrada Nova; 4º planejamento e políticas urbanas emergentes, refere-se ao atual contexto em que a gestão é desafiada a enfrentar os problemas e desafios oriundos do processo de globalização através da competitividade por investimentos e demandas solventes. Na orla de Belém, este período é representado pelas intervenções urbanas voltadas para o lazer e o turismo, a exemplo da Estação das Docas, do Ver-o-Rio, do Feliz Lusitânia, entre tantas outras.

Depois de fazer a discussão teórica sobre a gestão e o planejamento urbano e de mostrar como se deu seu desenvolvimento histórico na orla fluvial de Belém, procurou-se a partir da análise das intervenções urbanas desenvolvidas pelo governo do Estado, Estação das Docas e Feliz Lusitânia, e pela Prefeitura, Ver-o-Rio e Ver-o-Peso, e do confronto das mesmas com a teorização desenvolvida por Souza (2002), chegar a algumas conclusões sobre as concepções de gestão e planejamento urbanos presentes na orla, as imagens de cidade por elas produzidas e o conflito de territorialidade daí decorrentes.

Com base no quadro 04, que apresenta as conclusões relacionadas ao governo do Estado, é possível afirmar que o modelo de gestão urbana subjacente à proposta de intervenção da Estação das Docas e do Feliz Lusitânia tem uma orientação precisamente afinada com a gestão estratégica de cidades, posto que a maioria dos elementos desse modelo de gestão, se mostram presentes nos dos projetos de intervenção urbana analisados. Por outro lado, pode-se observar que alguns elementos caracterizadores - ausência de interdisciplinaridade, presença de um modelo apriorístico, acentuado grau de

pseudoparticipação etc – do modelo tecnocrático de gestão continuam a existir de forma residual.

Quadro 04 - Gestão Estratégica de Cidades e o Complexo Estação das Docas e Feliz Lusitânia

CRITÉRIOS/MODELOS	MODELO ESTRATÉGICO	COMPLEXO ESTAÇÃO DAS DOCAS E NÚCLEO HISTÓRICO E CULTURAL FELIZ LUSITANIA
IDÉIA-FORÇA CENTRAL	Modernização da cidade	Pós-Modernismo
FILIAÇÃO ESTÉTICA	Pós-modernismo	Pós-modernismo
ESCOPO	Não estritamente físico-territorial	Não estritamente físico-territorial
GRAU DE INTERDISCIPLINARIDADE	Médio	Pequeno
PERMEABILIDADE EM FACE DA REALIDADE	Semi-apriorismo	Apriorismo
ABERTURA À PARTICIPAÇÃO POPULAR	Pequena (formas pseudoparticipativas)	Nenhuma (não existe participação popular na gestão)
ATITUDE EM FACE DO MERCADO	Acrítica	Acrítica
REFERENCIAL POLÍTICO-FILOSÓFICO	Neoliberalismo	Neoliberalismo

A partir do quadro 05, que está relacionado às intervenções realizadas pela Prefeitura de Belém, chegou-se à conclusão de que o modelo de gestão e planejamento urbanos que fundamentou à proposta de intervenção tanto no Ver-o-Peso, quanto no Ver-o-Rio, tem como guia o modelo de planejamento e gestão participativa, com uma tendência à perspectiva autonomista, pois apresenta uma grande abertura para com a participação popular e procura não legitimar a sociedade capitalista, buscando mecanismos para a sua transformação, a exemplo do Congresso da Cidade. No entanto, quando se refere ao grau de

interdisciplinaridade, acaba, de forma muito residual, guardando um elemento da tendência tecnocrática, a presença de poucos profissionais que não sejam da área técnica da arquitetura e do urbanismo.

Quadro 05 - Gestão Participativa e o Complexo do Ver-o-Peso e o Projeto

Ver-o-Rio

CRITÉRIOS/MODELOS	MODELO PARTICIPATIVO	COMPLEXO VER-O-PESO E PROJETO VER-O-RIO
IDÉIA-FORÇA CENTRAL	Justiça social	Justiça social pela radicalização da democracia, inversão de prioridades, protagonismo social.
FILIAÇÃO ESTÉTICA	Desimportante	Associação da arquitetura e do paisagismo simples ao regionalismo amazônico.
ESCOPO	Não estritamente físico-territorial	Não estritamente físico-territorial
GRAU DE INTERDISCIPLINARIDADE	Grande	Pequeno
PERMEABILIDADE EM FACE DA REALIDADE	Potencialmente Grande e podendo ir além do semi-apriorismo.	Grande tendendo a ir além do semi-apriorismo.
ABERTURA À PARTICIPAÇÃO POPULAR	Ambigüidade; não apresenta com clareza questionamento a democracia representativa; é tolerante com formas de pseudoparticipação.	Grande potencial, inclusive, com parcerias, delegação de poder e busca pela autogestão.
ATITUDE EM FACE DO MERCADO	Oscilação entre a crítica radical e a crítica moderada.	Crítica radical
REFERENCIAL POLÍTICO-FILOSÓFICO	Oscilação entre socialismo democrático e reforma da social democracia.	Tendência a reformulação do modelo de democracia, com ênfase na participação

Na verdade, não se trata de querer encontrar na realidade, um modelo-puro de gestão e planejamento urbanos, mas sim de orientações que permitam reconhecer

tendências do planejamento e da gestão urbanos ora colocados em prática na cidade de Belém. Caberia, ainda, na seqüência desta análise, indagar, face à caracterização que é apresentada, sobre a definição ou não de novas práticas espaciais que possam caminhar para uma configuração de uma imagem para cidade.

A partir das intervenções realizadas na orla pelo governo do Estado e pela Prefeitura de Belém, chegou-se a conclusão de que em ambas as perspectivas existe uma preocupação em produzir um nova imagem para cidade associada ao rio e às águas, o *waterfront*. A diferença é que, no primeiro caso, essa preocupação se enquadra numa dinâmica de competitividade urbana e da legitimação da lógica capitalista e privada e, no segundo, há um maior cuidado em construir propostas alternativas de sociedade e de cidade, fundada na produção espaços de apropriação coletiva e sem restrições de uso.

No que se refere aos conflitos territoriais, pode-se dizer que a orla é hoje o espaço privilegiado em que eles se manifestam, pois as intervenções urbanas acabam demonstrando empiricamente as divergências existentes no plano teórico, conforme demonstrou Santos (2002) através do quadro abaixo.

Quadro 06: Elementos Comparativos na Gestão do Espaço da Orla pelos Governos Municipal e Estadual.

ELEMENTOS	GOVERNO MUNICIPAL	GOVERNO ESTADUAL
Quanto à Forma Espacial	singularidades e particularidades regionais	padronização arquitetônica e paisagística
	identidade regional	identidade global
	simplicidade	Sofisticação
Quanto ao Uso Principal	público	Privado
	coletivo	Seletivo
	baixo e médio poder aquisitivo	demanda solvável
Quanto à Dimensão Social	cooperativismo	empreendedorismo

	inversão de prioridades	ações economicamente estratégicas
	solidariedade	Competitividade
	demanda social	demanda de mercado
	controle social	controle privado

Fonte: Santos (2002a).

Apesar de marcado por uma forte tendência maniqueísta, a leitura de Santos (2002) permite que se verifique de maneira clara a diferença que existe entre as duas formas de gestão e planejamento urbanos, estratégico e participativo, ainda que não consiga mostrar que entre elas também existem algumas semelhanças, principalmente, quando se analisa sua visão sobre a face ribeirinha da cidade, que acaba sendo fortemente marcada por uma visão de que esses espaços deixaram de existir e que precisam ser resgatados por uma concepção muito mais de contemplação e de marketing urbano, do que efetivamente de uso.

Referências

- AMARAL, M. D. B. et ali. Os assentamentos urbanos em área de influência do projeto Albras-Alunorte (Barcarena – Pa). In: TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro; ROCHA, Gilberto. **Cidade empresa na Amazônia: gestão territorial e desenvolvimento local**. Belém: Pakatatu, 2002.
- ARON, R. **As etapas do pensamento sociológico**. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003 (Coleção Tópicos).
- ARANTES, O. Uma estratégia fatal: a cultura das novas gestões urbanas. In: ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3ª edição. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002.
- BARBOSA, E. J. S. **Espaços regulados e contra-espacos da orla fluvial de Belém**. 2004. 140f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado e Licenciatura em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2004.
- BAUDRILLARD, J. **Simulacros e simulações**. Lisboa: Antropos, 1991.
- BECKER, B. K. **Amazônia**. 6º ed. Rio de Janeiro: Ática, 1998.
- _____. **Amazônia: mudanças estruturais e urbanização**. In: GONÇALVES, M. F. et all (Orgs.) **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora UNESP: ANPUR, 2003.
- _____. **Uma nova regionalização para pensar o Brasil**. In: LIMONAD, E. et all (Orgs.) **Brasil século XXI?- Por uma nova regionalização?** Agentes, processos e escolas. São Paulo: MAX Limonad, 2004.
- BELÉM, Prefeitura Municipal. **Plano de reestruturação da orla de Belém (PRO – Belém)**. Belém: PMB, 2000.
- _____. **Regimento do congresso da cidade**. Belém: PMB, 2001.
- _____. **Novo Ver-o-Peso**. Disponível em: <http://www.prefeituradebelem.com.br> > Acesso em: 03 abril, 2005.

BESSA, E. Chaves vai presentear Belém. **O Liberal**, Belém, ano 55, p. 8, 14 jan. 2001.

BITTAR, J.; COELHO, F. D. Gestão democrática, inversão de prioridade e os caminhos da administração pública municipal. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. 2^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

BORJA, J. As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e poder local**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

BRASILIANSE, R. O arquiteto da nova Belém. **Pará turismo**, Belém, ano 1, n. 3, p. 3-6, set. 2004.

_____. Estação da Moda. **Pará turismo**, Belém, ano 1, n. 3, p. 12-13, set. 2004.

CAMPANS, R. A emergência de um novo modelo de gestão urbana no Rio de Janeiro: planejamento estratégico e urbanismo de resultados. **Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR**, Recife, n° 7, p.1721-1734, 1998.

CARDOSO, O; MONTEIRO, W. Estação das Docas: exemplo de lazer cultural de primeira qualidade. **Revista Ver-o-Pará**, Belém, ano 11, n. 25, p. 40-42, jul. 2003.

CAPELOSSI FILHO, S; SEYNAEVE, R. J. M. **Guia histórico e turístico da Cidade de Belém**. Belém; CEJUP, 1992.

CARLOS. A. F. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

CASTRO, E. Estado e Políticas Públicas na Amazônia em Face da Globalização e da Integração de Mercados. In: COELHO, M. C. N; CASTRO, E; MATHIS, A; HURTIENNE, T. **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional**. Belém: CEJUP, 2001.

COHN, G. (1997). **Max Weber**. São Paulo: ed. Ática, 1997 (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

CORRÊA, A. J. L. **O espaço das ilusões**: planos compreensivos e planejamento urbano na região metropolitana de Belém. Belém: UFPA/NAEA, 1989a. (Dissertação de Mestrado).

CORRÊA, R. L. A periodização da rede urbana da Amazônia. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 39-68, jul./set. 1987.

_____. **A rede urbana**. São Paulo: Ática, 1989b.

CRUZ, E. **História de Belém**. Belém: UFPA, 1973. 2V.

DANIEL, C. Reforma urbana e os desafios da gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

EMMI, M. F. **A oligarquia do Tocantins e o poder dos castanhais**. Belém: NAEA/UFPA, 1999.

FERREIRA, L. Estação das Docas: uma obra com estilo da Marko. **Way**, Belém, ano 1, n.1, p.16-18, abr. 2005.

FERNANDES, P. C. Entrevista concedida pelo secretário executivo de cultura do Pará. Belém, 14 de junho, 2002. Disponível em < <http://www.pa.gov.br> > Acesso em: 20 junho, 2002.

FREY, K. Crise do estado e estilos de gestão municipal. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 37, p. 107-138, 1996.

GOMES, P. C. C. **A condição urbana**: ensaio de geopolítica da cidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

GUERRA, A.T. **Dicionário geológico-geomorfológico**. 4º edição. Rio de Janeiro: IBGE, 1975.

HAESBAERT, R. **Territórios alternativos**. Niterói: EdUFF, 2002.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 9ª edição. São Paulo: Loyola, 2000.

_____. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 39, p. 48-64, 1996.

HUERTAS, F. **O método PES: entrevista com Matus**. São Paulo: FUDAP, 1996.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LOPES, R. **A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

LUCHIARI, M. T. D. P. A (re) significação da paisagem no período contemporâneo. In: ROSENDAHL, Z.; CORRÊA, R. L. **Paisagem, imaginário e espaço**. Rio de Janeiro: UDUERJ, 2001. p. 9-28.

MACHADO, L. O. Urbanização e mercado de trabalho na Amazônia brasileira. **Cadernos IPPUR**. Rio de Janeiro, ano XIII, n. 1, 1999.

_____. O controle intermitente do território amazônico. **Revista Território**, Rio de Janeiro, v.1, n. 2, p. 19-32, jan./jun. 1997.

MARCONDES, M. J. A. **Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social**. São Paulo: Nobel: 1999.

MARIN, R. A; CHAVES, E. Imagem de Belém: paradoxo da modernidade. In: XIMENES, T. **Perspectiva do desenvolvimento sustentável: uma contribuição para Amazônia 21**. Belém: UFPA, 1997.

MATUS. C. **Adeus senhor presidente: governantes/governados**. São Paulo: FUNDAP, 1996a.

_____. **Política, planejamento e governo**. 2ª ed. Brasília: IPEA, 1996b.

_____. **Adeus senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo**. Recife: Litteris, 1989.

MORAES, A. C. R. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil:** elementos para uma geografia do litoral brasileiro. São Paulo: Hucitec: Edusp, 1999.

MOREIRA, E. Belém e sua expressão geográfica. In: PARÁ. **Obras reunidas de Eidorfe Moreira.** Belém: Cejup, 1989. V. 1.

MOURA, E. Paulo Chaves: entrevista. **Projeto design**, Belém, 15 abr. 2005. Disponível em: <www.arcoweb.com.br>. Acesso em 15 abr. 2005.

MARX, K. **O Capital.** 11º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1985. V. 1.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Integrar Para Não Entregar:** políticas públicas e Amazônia. 2º ed. São Paulo: Papirus, 1991.

PARA. Governo do Estado. De cara para o rio, a Estação das Docas é atração para turistas e população local. Disponível em < <http://www.pa.gov.br> > Acesso em: 20 junho, 2002.

PENTEADO, A. R. **Belém do Pará:** estudo de geografia urbana. Belém: UFPA, 1968. 1º vol. (Coleção Amazônica).

_____. **O sistema portuário de Belém.** Belém: UFPA, 1973. Série José Veríssimo. (Coleção Amazônica).

PINTO, L. F. A lei da Selva. **Jornal Pessoal**, Belém, p. 1-2, 2º quinzena de Jul. 1999.

_____. Brigões de rua. **Jornal Pessoal.** Belém, p. 7-8, 1º quinzena de mar. 2000.

RODRIGUES, E. Modos petistas de governar. In: MAGALHÃES, I. et all (Orgs.) **Governo e cidadania:** balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 26-34.

RODRIGUES, E.; NOVAES, J. S.; ARAÚJO, R. L. S. **Congresso da cidade:** construir o poder popular reinventando o futuro. Belém: Labor Editorial, 2002.

RODRIGUES, E.; NOVAES, J. S. Gestão participativa: uma nova cultura política da cidade? In: SILVA NETO, J. G. et all (Orgs.) **Políticas públicas e gestão local:** programa

de capacitação em políticas de desenvolvimento urbano sustentável e gestão democrática. Belém: FASE, 2004. p. 34-39.

RODRIGUES, O. Experiências de gestão participativa na cidade: um olhar sobre o Congresso da Cidade. In: SILVA NETO, J. G. et all (Orgs.) **Políticas públicas e gestão local**: programa de capacitação em políticas de desenvolvimento urbano sustentável e gestão democrática. Belém: FASE, 2004. p. 48-54.

SANCHEZ, F. **Cidade espetáculo**: política, planejamento e city marketing. Curitiba: Palavra, 1997.

_____. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. **Revista de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, nº 1, 1999.

_____. A (in)sustentabilidade das cidades-vitrine. In: ACSELRAD, H. (org.). **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_____. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Argos, 2003.

SANTOS, E. R. C. **À beira rio e às margens da cidade**: diretrizes e práticas de planejamento e gestão para a orla de Belém (PA). Belém: UFPA, 2002. (Dissertação de Mestrado).

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. 6º ed. São Paulo: Nobel, 2002.

_____. **A natureza do espaço**: técnica e tempo: razão e emoção. 3º ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS Jr, O. A. **Reforma Urbana**: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ-IPPUR, 1995.

SARGES, M.N. **Belém**: riquezas produzindo a belle-époque (1870-1912). Belém: Paka-Tatu, 2002.

SECULT. Projeto de preservação e revitalização: Estação das Docas. **Revista Traços**, Belém, nº 7, 2001.

SECULT. **Projeto de preservação e revitalização**: Estação das Docas. Belém: Secult, 2000.

SECULT. **Projeto de revitalização do núcleo histórico e cultural Feliz Lusitânia**: Belém: Secult, 2000.

SOUZA, M. J. L. Desenvolvimento urbano: a problemática renovação de um “conceito” - problema, **Território**, n.5, São Paulo, p.5-30, 1998.

_____. **O Desafio Metropolitano**: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

_____. **Mudar a cidade**: Uma crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA SANTOS, B. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: _____. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, M.A. P.; MALHEIRO, B. C. P.; RIBEIRO, R. Faces ribeirinhas na orla fluvial de Belém: espaços de (sobre)vivência na diferença. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEÓGRAFOS, 6, 2004, Goiânia. **Anais...**Goiânia: AGB/UFG, 2004. 1 CD-rom.

SPINA, R. Belém: Ver-a-cidade. Disponível em: <<http://www.prefeituradebelem.com.br>> Acesso em: 03 abril, 2005.

TOCANTINS, L. **Santa Maria de Belém do Grão-Pará**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.

TRINDADE JÚNIOR, S. C. **Cidade, gestão urbana e desenvolvimento local**. Belém, UFPA, 2002 (mimeo.).

_____. **Produção do espaço e uso do solo urbano em Belém**. Belém: UFPA/NAEA, 1997.

_____. **A cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém.** 1998. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

TRINDADE Jr, S.C.; et all. **Considerações sobre a produção do espaço na orla fluvial de Belém.** Belém: Paper/MEGAM, 2000. (ensaio)

TRINDADE Jr., S. C.; AMARAL, M. D. B.; SANTOS, E. R. C. **Estado, políticas urbanas e gestão do espaço na orla fluvial de Belém.** Belém: UFPA, 2003. (mimeo)

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** São Paulo: Centauro, 2001.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. (Orgs.) **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** 3ª edição. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002.

_____. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. (Orgs.) **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** 3ª edição. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C; SCHIFFER, S. R. **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Edusp, 2004.

VICENTINI, Y. **Cidade e história na Amazônia.** Curitiba: ed. UFPR, 2004.